



LA LEGÍTIMA DEFENSA Y LOS NUEVOS DESARROLLOS DE LA ACCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD COLECTIVA

**J. ALCAIDE FERNÁNDEZ
M.C. MÁRQUEZ CARRASCO**

SUMARIO:

INTRODUCCIÓN. I. LA LÓGICA DEL SISTEMA INSTITUCIONALIZADO DE SEGURIDAD COLECTIVA DE LAS NACIONES UNIDAS. A. El esquema de la seguridad colectiva en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. 1. La activación del sistema: la determinación de la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y la adopción de recomendaciones o decisiones. 2. La conexión entre las recomendaciones o decisiones del artículo 39 y las medidas de los artículos 41 y 42. 3. La ejecución de la acción prevista en el artículo 42. B. La lógica institucional del sistema: el control de la acción colectiva. 1. El entrecruzamiento de funciones: las lógicas de policía y de sanción. 2. El control de la acción institucional. C. Los condicionantes de la acción institucional. 1. La unanimidad de los miembros permanentes. 2. La legítima defensa. II. LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD COLECTIVA HASTA EL FINAL DE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA. A. Los factores de la parálisis de la acción institucional prevista en el Capítulo VII. B. Las consecuencias de la parálisis. 1. La búsqueda de alternativas a la acción institucional para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. 1.1. La Resolución 377 (V) de la Asamblea General. 1.2. La incorporación de la lógica de gestión: las operaciones para el mantenimiento de la paz. 1.3. La consagración de la diversificación de medidas colectivas en la práctica de las Naciones Unidas. 2. La evolución de la noción y condiciones de aplicación de la legítima defensa. 2.1. Las interpretaciones extensivas del presupuesto de la legítima defensa. 2.2. La proliferación de la legítima defensa colectiva. 2.3. Los límites generales e institucionales de la legítima defensa en la práctica internacional. III. LOS NUEVOS DESARROLLOS DE LA SEGURIDAD COLECTIVA: LA ACCIÓN COLECTIVA EN LA PRÁCTICA RECIENTE DEL CONSEJO DE SEGURIDAD. A. La autorización del recurso a la fuerza a Estados o grupos de Estados: ¿acción institucional o reconversión de la legítima defensa? B. La autorización extendida a las fuerzas de las Naciones Unidas: ¿medida prevista en la Carta o legítima defensa institucional? C. Una medida prevista en la Carta: la autorización del recurso a la fuerza a acuerdos u organismos regionales. D. Recapitulación: el control del recurso a la fuerza en la práctica reciente del Consejo de Seguridad. CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas parece hoy día una opción real, pero mal haríamos si olvidáramos que durante décadas la situación fue bien distinta. Desde 1945 hasta 1990, sólo la intervención en la guerra de Corea (1950) y la acción encomendada al Reino Unido en Beira (1966) pueden catalogarse como acciones coercitivas de carácter militar en las que el mecanismo de la acción institucional previsto en la Carta ha tenido alguna participación.

Hoy, tras el fin de la guerra fría, los Estados han vuelto la vista hacia el Capítulo VII de la Carta, y nos parece necesario examinar qué subsiste del esquema institucional de seguridad diseñado en San Francisco. El reciente entendimiento entre las grandes potencias en el seno del Consejo de Seguridad ha posibilitado que el órgano ejecutivo de las Naciones Unidas asuma con mejores perspectivas la responsabilidad que la comunidad internacional le asignó en 1945, pero ese entendimiento debe relativizarse, porque las expectativas que hizo albergar la pronta reacción del Consejo tras la invasión de Kuwait por Irak se han visto, en parte, frustradas. En este contexto, un interrogante presidirá nuestras reflexiones sobre el discurrir de la acción institucional de las Naciones Unidas entre 1945 y nuestros días: ¿estamos en la actualidad realmente en presencia de una tendencia hacia la institucionalización que viene a sustituir a la tendencia propia del pasado más inmediato, de un signo bien distinto pues entonces predominaban las opciones descentralizadas?

El interrogante que nos planteamos será abordado partiendo de la interpretación del texto de la Carta adoptado en 1945 (I), para pasar a analizar posteriormente las incidencias de la etapa de la guerra fría (1945-1989) en el sistema de seguridad colectiva (II), en orden a examinar las implicaciones que para dicho sistema se derivan de la práctica reciente del Consejo de Seguridad, desarrollada desde 1990 hasta hoy (III).

I. LA LÓGICA DEL SISTEMA INSTITUCIONALIZADO DE SEGURIDAD COLECTIVA DE LAS NACIONES UNIDAS

La garantía del control del recurso a la fuerza se halla en manos del Consejo de Seguridad en el marco del sistema de seguridad colectiva. Éste es

un elemento decisivo del orden jurídico de la posguerra, dado que constituye no tanto una excepción a la prohibición del recurso a la fuerza cuanto el complemento institucional de la misma¹. Se ha dicho acerca de este mecanismo que la Carta, sobre la base del compromiso de los Estados a colaborar entre ellos y con la Organización frente a las amenazas a la paz, los quebrantamientos de la paz y los actos de agresión, ha establecido una especie de *contrato social internacional*, de acuerdo con cuyos términos, de una parte, cada Estado debe renunciar al recurso a la fuerza en sus relaciones recíprocas; de otra, como contrapartida lógica, se reconoce al Consejo de Seguridad la facultad de emplear los medios de coerción militar necesarios para el cumplimiento de su misión de policía internacional². La comprensión de todo su fundamento no es posible sin tener en cuenta su tercer pilar, consistente en que «...todo el sistema de seguridad colectiva plasmado en el Capítulo VII de la Carta fue concebido sobre un postulado fundamental: la unanimidad de las grandes potencias»³.

Los padres de la Carta de las Naciones Unidas se inspiraron sin duda en el Pacto de la Sociedad de Naciones, en particular para el diseño del mecanismo de acción colectiva regulado en el Capítulo VII de la Carta. La experiencia del Pacto sirvió para que en San Francisco se estableciera un sistema más desarrollado técnicamente y más centralizado desde el punto de vista jurídico y político. La Carta de las Naciones Unidas reducía la relevancia del consentimiento de los Estados miembros en el funcionamiento del sistema y situaba como principal responsable del mismo al Consejo de Seguridad, en cuyo seno se subrayó, eso sí, la importancia del entendimiento entre las grandes potencias. La acción colectiva supondría el último recurso de la Organización en orden a mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales; de este modo, también el Derecho Internacional se beneficiaría de la institucionalización de un sistema que limitara los defectos de la autotutela como único medio de aplicación coercitiva del Derecho. En este sentido, la legítima defensa encontró su ubicación natural en el Capítulo VII de la Carta y su ejercicio se diseñó como una pieza más de dicho engranaje.

En el diseño del esquema de la seguridad colectiva en el Capítulo VII de la Carta (A), es necesario subrayar de un lado la esencia de la instituciona-

1. A. REMIRO BROTONS: *Derecho Internacional Público 1: Principios Fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1982, p. 184.

2. P.-M. DUPUY: *Droit international public*, 3ª ed., Dalloz, 1995, p. 434.

3. J.A. CARRILLO SALCEDO, *Curso de Derecho Internacional Público. Introducción a su estructura, dinámica y funciones*, 1ª ed., 1991, Tecnos, Madrid, reimp. 1994, p. 227.

lización, esto es, el control reservado al Consejo de Seguridad en el ejercicio de las funciones de policía y de sanción (B), e igualmente, de otro, los condicionantes que se cernían desde sus orígenes sobre la acción institucional a cargo del Consejo (C).

A. EL ESQUEMA DE LA SEGURIDAD COLECTIVA EN EL CAPÍTULO VII DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

La experiencia del Pacto de la Sociedad de Naciones pesó durante la Conferencia de San Francisco y sus prolegómenos en la configuración del sistema de seguridad colectiva de la ONU. De acuerdo con el Pacto de 1919, sólo el recurso a la guerra en contra de sus disposiciones podía activar las sanciones económicas y militares previstas en su artículo 16; pero, incluso entonces, el poder sancionador estaba descentralizado, en el sentido de que cada uno de los miembros de la Sociedad, y no el Consejo, determinaría por sí mismo si existía o no una violación del Pacto⁴. Determinada la existencia de una tal violación, los Estados estaban obligados a adoptar inmediatamente sanciones económicas contra el Estado responsable; en cambio, el Consejo tenía únicamente el deber de

«recomendar a los diversos Gobiernos interesados los efectivos militares, navales o aéreos con que los Miembros de la Sociedad han de contribuir respectivamente a las fuerzas armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la Sociedad» (art. 16.2).

Las obligaciones de los Estados eran, pues, prácticamente inexistentes en el caso de las sanciones militares y algo nominal en el caso de medidas económicas de ejecución⁵, y, en definitiva, como escribe CARRILLO SALCEDO, los hechos pondrían de manifiesto que *«la efectividad del sistema dependía en*

4. En la práctica, así se reveló en ocasión de las sanciones adoptadas contra Italia en 1935, donde los Estados miembros se pronunciaron *individualmente* sobre la constatación de que Italia había recurrido a la guerra en contra de los compromisos adquiridos en virtud del art. 12 del Pacto (cfr. L. OPPENHEIM: *Tratado de Derecho internacional público*, Tomo II.- Vol. I: Controversias, guerra y neutralidad, séptima edición inglesa a cargo de Sir H. LAUTERPACHT, 1959, trad. esp. por Antonio Marín López, Bosch, Barcelona, 1966, p. 167).

5. *Ibidem*, p. 168.

última instancia de la voluntad de los Estados, a cuya iniciativa quedaba confiada la eventual aplicación de sanciones»⁶.

En la Carta de San Francisco, por el contrario, se previó un sistema más desarrollado técnicamente y más centralizado desde un punto de vista jurídico y político: se concentró en el Consejo Seguridad la competencia de activar la acción colectiva y de determinar los Estados encargados de ejercer dicha acción. Los miembros de las Naciones Unidas, en efecto, confirieron al Consejo de Seguridad la responsabilidad *primordial* de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocieron que el Consejo actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad (art. 24.1 de la Carta); por eso, las decisiones del Consejo de Seguridad son obligatorias para los miembros de las Naciones Unidas, conviniendo éstos en aceptarlas y cumplirlas, en general, en virtud del artículo 25, y, en particular para las decisiones de los artículos 41 y 42, en virtud de los artículos 48 y 49.

Los Capítulos V, VI, VII, VIII y XII de la Carta definen los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de sus funciones. En el Capítulo VII es donde se recogen las medidas que pueden emplearse para hacer efectivas sus decisiones, pero su ambigua y flexible redacción plantea no pocas dificultades al intérprete de la Carta y de la práctica del Consejo de Seguridad. La competencia para determinar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión está a cargo del Consejo de Seguridad (art. 39), pero a partir de ahí nada es tan simple en el diseño del Capítulo VII de la Carta.

Destacaremos algunos de los problemas que consideramos más importantes en la interpretación de la Carta y, al hilo de los mismos, expondremos dos de las posibles lecturas de la Carta: la primera, la más extendida, adopta la perspectiva de la discrecionalidad del Consejo de Seguridad en tanto que órgano político; la segunda prima la responsabilidad que los miembros de las Naciones Unidas otorgaron al Consejo de Seguridad y que los miembros de éste aceptaron, en particular los miembros permanentes.

6. J.A. CARRILLO SALCEDO: *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 55.

1. *La activación del sistema: la determinación de la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y la adopción de recomendaciones o decisiones*

La Carta no precisa, en primer lugar, si el Consejo de Seguridad procederá a determinar discrecionalmente la existencia de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión y, en su caso, a hacer recomendaciones o decisiones sobre las medidas que serán tomadas. En el artículo 39 se dice que el Consejo «determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión». La interpretación predominante es que el Consejo determina discrecionalmente la existencia de esas situaciones, porque el mantenimiento o restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales es «un impératif essentiellement politique et ne fait mention ni de la justice, ni du droit international»⁷. De acuerdo con esta interpretación, el artículo 39 emplea los términos «determinará» y «toda» para destacar que esa determinación es competencia exclusiva del Consejo de Seguridad.

Pero, abstracción hecha del procedimiento de votación, la Carta no sólo otorga una competencia al Consejo de Seguridad sino que le impone una responsabilidad; en este sentido, el artículo 39 no contemplaría más que una de las funciones que el Consejo de Seguridad ha de llevar a cabo en el desempeño de la responsabilidad impuesta en el artículo 24. De este modo, la existencia en Derecho Internacional de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión no depende sólo y exclusivamente de que así sea determinado por el Consejo de Seguridad⁸.

Tras esa constatación, que no tiene por qué ser explícita⁹, el Consejo de Seguridad puede instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables (art. 40) o hará las reco-

7. G. COHEN JONATHAN: «Article 39», *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article sous la direction de J.-P. COT et A. PELLET*, Economica, 2^e édition revue et augmentée, Paris, 1991, pp. 645-666, p. 648. El Consejo de Seguridad tendría una competencia ilimitada o cuasi-ilimitada para determinar cuándo existe una amenaza a la paz, un quebrantamiento a la paz o un acto de agresión; el carácter discrecional de esa competencia estaría apoyado por la indefinición de esas situaciones -e incluso confirmada por las directrices que se puedan dirigir al Consejo de Seguridad, como la Resolución 3314 (XIX) sobre la Definición de la agresión- y, en principio, sólo estaría limitada por el procedimiento de votación del Consejo.

8. La versión francesa de la Carta expresa en el art. 39 que el Consejo de Seguridad «constate l'existence d'une menace contre la paix...».

9. Michel VIRALLY: *L'Organisation mondiale*, A. Collin, Paris, 1972, pp. 452-453.

mendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 (art. 39). La opción entre las medidas de los artículos 40, 41 y 42 es discrecional: el Consejo de Seguridad puede decidir libremente su oportunidad y el momento de su adopción¹⁰. Así, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas de que trata el artículo 39, el Consejo «podrá» instar a las partes interesadas a que cumplan con unas medidas provisionales (art. 40); y, haya instado o no esas medidas provisionales, después «podrá» decidir las medidas del artículo 41 o, si esas medidas pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, «podrá» ejercer la acción del artículo 42. Además no se exigiría una prelación entre las medidas del artículo 41 y la acción del artículo 42¹¹, ya que ésta se podrá ejercer si el Consejo de Seguridad estima que aquéllas han demostrado ser inadecuadas o pueden serlo.

Si el Consejo no juzga necesario o aconsejable dictar medidas provisionales, tampoco es seguro si, abstrayéndonos igualmente del procedimiento de votación, de acuerdo con el artículo 39 el Consejo puede optar discrecionalmente entre hacer recomendaciones o tomar decisiones, de un lado, o, de otro, por el contrario, no adoptar recomendación o decisión alguna. En el texto del artículo 39 se dice que «hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas». ¿Podría el Consejo no hacer recomendación alguna o no decidir medida alguna? Una respuesta afirmativa lleva a considerar que los términos del artículo 39 no hacen más que subrayar que sólo el Consejo de Seguridad puede adoptar recomendaciones o decisiones para mantener la paz y la seguridad internacionales; sin embargo, la interpretación que sugerimos es similar a la propuesta anteriormente: la Carta no sólo otorga al Consejo de Seguridad una competencia sino más bien le impone una responsabilidad.

En este sentido, el carácter «primordial» de la responsabilidad del Consejo de Seguridad tendría un doble aspecto: por una parte, resaltaría la importancia de que el Consejo desempeñe las funciones otorgadas en la Carta y, por otra, destacaría su carácter no exclusivo. El no desempeño por el Consejo de Seguridad de esas funciones permitiría la acción de otros órganos competentes

10. G. COHEN JONATHAN: «Article 39», *op. cit.*, p. 664.

11. P. M. EISEMANN: «Article 41», *La Charte des Nations Unies...*, *op. cit.*, pp. 691-704, p. 696; G. FISCHER: «Article 42», *ibid.*, pp. 705-716, p. 708. Esto no quiere decir que la Carta no admita una gradación, pero la adopción de las medidas del art. 41 no es imprescindible para ejercer una acción militar, como parece entender, por ejemplo, L. CAVARÉ: «Les sanctions dans le cadre de l'O.N.U.», *RCADI*, t. 80, 1952/I, pp. 1-291, p. 258.

(la Asamblea General¹²) e, incluso, de los Estados, que no estarían tanto obligados como revestidos de un derecho a adoptar ciertas medidas¹³.

2. *La conexión entre las recomendaciones o decisiones del artículo 39 y las medidas de los artículos 41 y 42*

La Carta apunta, en segundo lugar, una importante distinción entre las recomendaciones o decisiones del artículo 39 y las medidas de los artículos 40, 41 y 42¹⁴. En virtud del artículo 39, el Consejo es libre de elegir entre la

12. Art. 12 de la Carta.

13. El problema que se plantea es si en Derecho Internacional las medidas contempladas en el Capítulo VII se pueden adoptar sólo y exclusivamente cuando el Consejo de Seguridad determina la existencia de una de las situaciones previstas en el art. 39 y recomienda o decide la adopción de tales medidas. No parece que este interrogante tenga una respuesta sencilla: desde luego, la decisión de adoptar medidas del tipo de las del art. 41 no corresponde exclusivamente al Consejo de Seguridad, en primer lugar, porque no todas conllevan el incumplimiento de obligaciones internacionales; cuando conllevan el incumplimiento de obligaciones internacionales debemos, en segundo lugar, distinguir entre el Estado víctima del hecho internacionalmente ilícito y los terceros Estados. Una acción de la naturaleza de la prevista en el art. 42, salvo en legítima defensa, corresponde decidirla exclusivamente al Consejo de Seguridad. En definitiva, podría considerarse que situaciones de la importancia de las previstas en el art. 39 pueden existir (por ejemplo, pensamos en violaciones graves de las obligaciones más esenciales, esto es, en crímenes internacionales) aun cuando el Consejo de Seguridad no determine su existencia conforme al Capítulo VII y, por tanto, se podría considerar que el Consejo está haciendo dejación de su responsabilidad. Desde esta perspectiva podrían adoptarse algunas medidas del tipo de las contempladas en el Capítulo VII sin la previa recomendación o decisión del Consejo de Seguridad.

14. Desde otra perspectiva, algunos autores han puesto de manifiesto distintos aspectos de la relativa separación entre el art. 39 y las medidas de los arts. 41 y 42. Por ejemplo, se sostiene que la adopción por el Consejo de Seguridad de una medida de las previstas en esas disposiciones no requeriría una constatación previa de una de las situaciones previstas en el art. 39: así, en caso de incumplimiento de las medidas provisionales del art. 40 o siguiendo el procedimiento previsto en el art. 94.2 de la Carta (G. FISCHER: «Article 42», *op. cit.*, pp. 708-709). Por otra parte, ABELLÁN HONRUBIA se plantea igualmente si el art. 24 de la Carta ampara la adopción de medidas semejantes a las del Capítulo VII en supuestos no calificados de amenaza a la paz o quebrantamiento de la paz. El tratamiento por el Consejo de Seguridad de la cuestión de Namibia suscita la «duda razonable» de si cabe que el Consejo aplique sanciones de la naturaleza de las previstas en el art. 41 al margen del Capítulo VII de la Carta, y de si la competencia del Consejo al respecto -fundada en una especial responsabilidad de las Naciones Unidas- cabría deducirla del art. 24 de la Carta («La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad: fundamento jurídico y discrecionalidad política», en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Libro Homenaje al Profesor Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 3-18, p. 3).

adopción bien de las recomendaciones bien de las decisiones que considere apropiadas para mantener la paz y la seguridad internacionales. De este amplio poder de recomendación y decisión se puede deducir la conexión entre los Capítulos VI y VII de la Carta, por una parte, y, por otra, entre el artículo 39 y los artículos 41 y 42.

El artículo 39 es el tránsito entre las competencias del Consejo de Seguridad de acuerdo con el Capítulo VI y en virtud del Capítulo VII. En el marco del Capítulo VI, el Consejo puede llegar a recomendar los términos de arreglo que considere apropiados para una controversia cuya continuación es realmente susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art. 37.2); en virtud del artículo 39 el Consejo puede adoptar la misma recomendación si lo estima necesario para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales¹⁵. Es más, el artículo 39 permitiría al Consejo de Seguridad ir más allá, pues podría decidir los términos del arreglo de una controversia o situación que hubiera amenazado la paz, quebrantado la paz o supuesto un acto de agresión¹⁶.

Esta interpretación encontraría apoyo en los artículos 40 a 42: de un lado, el artículo 40 dispone que las medidas provisionales que el Consejo puede adoptar antes de esa recomendación o decisión «no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas»; *a contrario*, las recomendaciones o decisiones en virtud del artículo 39 pueden dirimir políticamente tales derechos, reclamaciones o posiciones. De otro, las medidas de los artículos 41 y 42 están previstas «para hacer efectivas» las decisiones del Consejo (art. 41) o, en otras palabras, «para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad» (art. 48.1)¹⁷. La obligatoriedad de la decisión adoptada

15. La versión inglesa del texto de la Carta parece apoyar esta interpretación: «The Security Council...shall make recommendations, or decide what measures..., to maintain or restore international peace and security». En este sentido, para OPPENHEIM y LAUTERPACHT «al continuar haciendo recomendaciones a las partes, el Consejo puede, incluso en tal momento, ejercer su misión de conciliación y solución pacífica... es posible que el Consejo ejerza ambas funciones -de conciliación y de ejecución- simultáneamente, y hay testimonio suficiente de que ésta fue la intención de los autores de la Carta» (*Tratado de Derecho internacional público*, Tomo II.- Vol. I, op. cit. p. 170).

16. Un arreglo que debiera ser conforme a los principios de la justicia y del Derecho Internacional (art. 1.1 de la Carta). El art. 2.3, que recoge un principio dirigido a los Estados, no hace mención del Derecho Internacional: «Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia».

17. En la Conferencia de San Francisco, Chile, y en parte también Australia, sugirió que el art. 48 contuviera una referencia explícita a los convenios del art. 43;

en el marco del artículo 39 se fundamentaría en el artículo 25, pues las decisiones del Consejo, en general, son obligatorias en virtud de esta disposición y las concernientes a las medidas de los artículos 41 y 42, en particular, en virtud de los artículos 48 y 49¹⁸.

La conexión entre el artículo 39 y los artículos 41 y 42 todavía presenta otro interrogante: ¿puede el Consejo de Seguridad simplemente «recomendar» las medidas de los artículos 41 y 42? El texto del artículo 39 no despeja esta duda¹⁹. El artículo 41 precisa que el Consejo «podrá decidir» alguna de las medidas contempladas en dicha disposición -que, por otra parte, no son exhaustivas-, lo que puede ser interpretado como la admisión de una recomendación²⁰. El artículo 42, en cambio, no se refiere ni al poder de recomendación ni al poder de decisión del Consejo de Seguridad, aunque el artículo 44 regula un supuesto en que el Consejo habría «decidido» hacer uso de la fuerza.

Aunque parece más conforme al espíritu de la Carta que el Consejo de Seguridad utilice su poder decisorio, el artículo 39 dispone la libertad del Consejo para elegir entre adoptar recomendaciones o decisiones, y la referencia expresa en esa disposición a los artículos 41 y 42 permitiría interpretar que el Consejo puede recomendar sanciones económicas o, incluso, militares²¹. La

no obstante, retiraría su enmienda después que el representante de los EE.UU. de América explicara que esa propuesta limitaría el alcance de la disposición que incluía las medidas coercitivas, militares o no (*UNCIO*, vol. XII, p. 441; Cfr. Pierre Michel EISEMANN: «Article 48», *La Charte des Nations Unies*, op. cit., pp. 747-753, p. 748).

18. CIJ, *Recueil 1971*, dictamen de 21 de junio de 1971 en el asunto de las consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de África del Sur en Namibia (*Sudoeste africano*) a pesar de la Resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, p. 53.

19. El art. 39 dice que el Consejo recomendará o decidirá qué medidas serán tomadas «de conformidad con los arts. 41 y 42». La mención de los arts. 41 y 42 en el texto del art. 39 arroja dudas sobre la distinción que, por otra parte, parece apuntar la Carta entre las recomendaciones y decisiones «de las medidas de que trata el artículo 39», por emplear la expresión del art. 40, y las medidas de los arts. 41 y 42. De la versión inglesa del texto del art. 39 parece desprenderse una respuesta negativa.

20. P.-M. DUPUY: *Droit international public*, op. cit., p. 435.

21. La práctica del Consejo ha admitido en alguna ocasión la recomendación de tales medidas (por ejemplo, en lo que respecta al recurso a la fuerza, en Corea), pero parece más conforme al espíritu de la Carta, y es más habitual por lo que respecta a las sanciones económicas, que el Consejo utilice su poder de decisión cuando recurre a esas sanciones, incluso económicas (G. COHEN JONATHAN: «Article 39», op. cit., pp. 661-663; G. FISCHER: «Article 42», op. cit., pp. 709-710. Ésta es igualmente la opinión de otros autores, como L. CAVARÉ: «Les sanctions dans le Pacte de la SDN et dans la Charte des Nations Unies», *RGDIP*, 1950, pp. 647-674, p. 659).

redacción de los artículos 41 y 42, no obstante, da pie igualmente a la doctrina para discutir el poder de recomendación del Consejo de Seguridad tanto respecto de las sanciones militares²² como de las sanciones económicas²³.

3. *La ejecución de la acción prevista en el artículo 42*

Por último, y más importante, nos interesa señalar la ambigua redacción del Capítulo VII respecto a quién y en qué condiciones corresponde la aplicación o ejecución de la acción prevista en el artículo 42²⁴; o dicho de otro modo, *cuáles son los presupuestos jurídicos para que una acción coercitiva de carácter militar pueda considerarse un recurso institucionalizado a la fuerza armada en servicio del interés común*.

En un primer análisis se diría que la ejecución de la acción corresponde propiamente al Consejo de Seguridad mediante unas fuerzas armadas de las Naciones Unidas provistas por los Estados y permanentemente a disposición del Consejo de Seguridad (arts. 42 a 47) o, si hubiere lugar, por medio de los

22. En este sentido, la intervención en Corea fue criticada por quienes entienden que el Consejo de Seguridad no puede recomendar una acción militar (M.-F. LABOUZ: *L'ONU et la Corée...*, PUF, Paris, 1980, pp. 163-164, citada por G. COHEN JONATHAN: «Article 39», *op. cit.*, p. 662, nota 4).

23. En relación a las sanciones económicas se sostiene que el art. 41, a pesar que otra cosa pudiera dar a entender que el Consejo de Seguridad pueda «instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas», sólo contempla la posibilidad de «decidir medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada», esto es, sanciones obligatorias: por ejemplo, EISEMANN considera que el Consejo no se sitúa en el Capítulo VII cuando «invita», «solicita» o «pide solemnemente» a los Estados que impongan ciertas sanciones económicas, como en las Resoluciones 180 (1963), de 31 de julio, relativa a Portugal, o 181 (1963), de 7 de agosto, relativa a la R. de Sudáfrica; asimismo, considera que en los casos de Rodesia y la R. de Sudáfrica, el Consejo de Seguridad se pronuncia primero en el marco del Capítulo VI antes de adoptar una decisión en el marco del Capítulo VII, si bien el citado autor hace notar que para Francia es ilegal toda sanción económica recomendada fuera del Capítulo VII («Article 41», *op. cit.*, pp. 695 y 703).

24. Los arts. 40 y 41 no plantean problemas en este sentido; el Consejo podrá instar a las «partes interesadas» a que cumplan con las medidas provisionales y, por tanto, son éstas quienes han de ejecutarlas (art. 40); de acuerdo con el art. 41, el Consejo podrá decidir qué medidas han de emplearse «y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas». En este caso, los arts. 48 y 49 corroborarían el sentido de esas disposiciones, y sólo quedaría la duda acerca de las medidas que «tomare» el Consejo a que se refiere el art. 50.

acuerdos u organismos regionales de que trata el Capítulo VIII bajo la autoridad del Consejo de Seguridad (art. 53)²⁵.

El artículo 42 expresa que el Consejo «podrá ejercer» la acción que sea necesaria por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres; para este fin, los Estados miembros se comprometieron a poner a disposición permanente del Consejo las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias (art. 43), así como a ceder el control del uso de la fuerza al Consejo de Seguridad, pues la planificación del empleo de la fuerza armada es competencia del Consejo (art. 46), que será ayudado por el Comité de Estado Mayor, cuyo establecimiento, composición y competencias se regulan en el artículo 47²⁶. El artículo 50, por último, se refiere a los problemas económicos que un Estado pueda confrontar a causa de la ejecución de las medidas «tomadas» por el Consejo de Seguridad, expresión que encontramos igualmente en el artículo 51 relativo a la inserción de la legítima defensa en el sistema («... hasta tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias...»).

La obligación de los Estados de proveer determinadas fuerzas armadas y otras facilidades a disposición del Consejo de Seguridad no es perfecta, sin embargo, por la simple ratificación de la Carta o, en su caso, por su admisión como miembro de las Naciones Unidas. Una disposición del Capítulo VII está destinada a asegurar el pleno e íntegro funcionamiento del sistema de seguridad colectiva: el artículo 43, donde se prevé la concertación de convenios especiales entre el Consejo y los Estados miembros para perfeccionar y precisar el compromiso adquirido en la Carta. Estos convenios habrían de ser negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad, y sólo su ratificación por los Estados perfeccionaría aquella obligación.

Aun así, los contingentes armados serían suministrados en cada caso a requerimiento del Consejo. El artículo 43 precisa, en efecto, que las fuerzas armadas habrán de ponerse a disposición del Consejo «cuando éste lo solicite», y el artículo 44 sugiere que el Consejo de Seguridad requerirá a los Estados la provisión de fuerzas armadas después de que haya decidido hacer uso de la fuerza. Por tanto, para que el Consejo ejerza la acción prevista en el artículo

25. El art. 53.1 de la Carta dispone que «no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad».

26. En particular, corresponde al Comité de Estado Mayor, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo (art. 47.3), no resolviéndose en la Carta las cuestiones relativas al comando de dichas fuerzas.

42, la Carta contempla más bien una disposición *ad hoc* de fuerzas armadas de los Estados, aun cuando éstos tengan que mantener contingentes de fuerzas aéreas inmediatamente disponibles (art. 45).

Por otra parte, el artículo 45 prevé la ejecución «combinada» de una acción coercitiva internacional por contingentes de fuerzas aéreas «nacionales»; la integración de estas fuerzas y de la acción combinada en el mecanismo institucionalizado no deja, sin embargo, lugar a dudas, pues su razón de ser es que la «Organización» pueda tomar medidas militares urgentes, y porque la potencia y el grado de preparación de estos contingentes y, sobre todo, los planes para su acción serán determinados por el Consejo de Seguridad, dentro de los límites establecidos en el convenio o convenios especiales de que trata el artículo 43²⁷.

Desde esta perspectiva, una de las claves de la acción armada institucional se sintetiza del siguiente modo: *¿depende absolutamente la acción del artículo 42 de la concertación de los convenios especiales del artículo 43?*²⁸. Esa dependencia parece contemplarse en los artículos 43 y siguientes, e igualmente se desprende del artículo 106, que expresa que esos convenios capacitarían al Consejo de Seguridad «para ejercer las atribuciones a que se refiere el artículo 42». Pero el juicio sobre su capacidad para ejercer la acción del artículo 42 se deja al propio Consejo, y aunque nada permite afirmar que esté plenamente capacitado, el Consejo puede estimar que sin esos convenios su capacidad está

27. En opinión de FURET, «ils sont seulement utilisables à chaque instant pour appuyer une action militaire internationale [...] la relative autonomie de ces forces d'appui aérien par rapport au système intégré de l'ONU s'efface dès qu'il s'agit de la préparation et surtout de l'emploi de ces contingents» (M.-F. FURET: «Article 45», *La Charte des Nations Unies...*, *op. cit.*, pp. 729-731, p. 730).

28. Un sector de la doctrina, y algún Estado, como la URSS, admite la subordinación del art. 42 al art. 43, pero entre esos autores no todos interpretan que el Consejo no pueda recomendar en virtud de los arts. 39 y 42 (CHAUMONT); o que la acción del art. 42 no puede ponerse en pie bien mediante las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo de Seguridad de conformidad con el art. 43, o bien mediante contingentes armados nacionales colocados bajo el comando de Naciones Unidas (GUGGENHEIM). En cambio, para otros autores, o no sería admisible una tal subordinación (GOODRICH, HAMBRO y SIMONS); o la Carta no excluiría una decisión del Consejo en ausencia de los convenios del art. 43 (KELSEN); o, por último, el art. 42 no está subordinado al art. 43 y permite al Consejo de Seguridad ejercer una acción por medio de contingentes nacionales, bajo comando internacional o nacional, reclutados de modo individual y directo (SEYERSTED). Cfr. G. FISCHER: «Article 42», *op. cit.*, pp. 710-712. La CIJ, en su dictamen de 1962, recurrió al principio del efecto útil y a la doctrina de las competencias implícitas para desvincular los arts. 42 y 43 y, en su dictamen de 1971, apeló a los amplios poderes conferidos al Consejo de Seguridad cuando éste procede de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

simplemente limitada y no anulada. Esta interpretación permite aún un margen para una acción ejercida por el Consejo y ejecutada por fuerzas armadas de Estados miembros reclutadas directamente y sobre la base de una negociación *ad hoc* entre el Consejo de Seguridad y esos Estados²⁹. Por imperativo de esa necesaria negociación, el Consejo de Seguridad se verá compelido a recomendar más que a decidir una tal acción, legitimando de ese modo las operaciones ejecutadas por los Estados que acepten el requerimiento del Consejo.

Entendemos pues que, para considerar que la acción es ejercida por la ONU, en el sentido de los artículos 2.5 ó 45, y más concretamente por el Consejo de Seguridad (art. 42), *no es imprescindible la vigencia de los convenios del artículo 43*. El Consejo de Seguridad habrá de estimar «la acción que sea necesaria» para mantener la paz y la seguridad internacionales (art. 42), y esa acción podrá comprender operaciones ejecutadas por fuerzas armadas de Estados miembros, por decisión del Consejo o, más bien, a recomendación suya en virtud de los artículos 39 y 42.

Esta interpretación es más sólida teniendo en cuenta la letra del artículo 48, toda vez que en su virtud la acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad -que puede ser la acción del art. 42- «será ejercida por todos los Estados miembros o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad» (art.48.1). Esta disposición permite al Consejo discriminar entre los Estados, pero, sobre todo, introduce una relativa flexibilidad en la ejecución de las medidas adoptadas en virtud del Capítulo VII³⁰. Sin embargo, de acuerdo con el párrafo 2 del propio artículo 48, las decisiones del Consejo de Seguridad serán llevadas a cabo por los Estados miembros «directamente y mediante su acción en los organismos apropiados de que formen parte». Las dudas se plantean al dilucidar a qué «decisiones» del Consejo (si a las del art. 39 o a las de los arts. 41 y 42) y a qué «organismos internacionales» se refiere el artículo 48³¹. De cualquier modo, la conexión del

29. Los convenios del art. 43 no aportarían más que el consentimiento de todos los Estados miembros de la ONU anterior a la decisión del Consejo de Seguridad, pero no eximiría al Consejo de la necesidad de requerir posteriormente la provisión de las fuerzas armadas.

30. P.M. EISEMANN: «Article 48», *La Charte des Nations Unies...*, op. cit., pp. 749-755, p. 751.

31. Puede que no todo se reduzca a interpretar la contribución de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas en la imposición de sanciones económicas u otras diversas de las militares, como parece sugerir EISEMANN (*ibid.*, pp. 751-755). Entre estos «organismos internacionales apropiados» quizás estén los acuerdos u organismos regionales contemplados en el Capítulo VIII de la Carta y que, a efectos del ejercicio de acciones coercitivas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, pueden ser un instrumento útil para el Consejo

artículo 48 -y del artículo 49³²- con el artículo 42 vendría a sostener que para que el Consejo de Seguridad ejerza la acción del artículo 42 no es imprescindible la concertación de los convenios especiales del artículo 43.

En definitiva, *el carácter institucional y centralizado de una acción militar vendrá dado porque, aunque se ejecuta por los Estados, se ejerce por el Consejo de Seguridad para hacer efectivas sus decisiones y, además, estaría en función de que los planes para el recurso a la fuerza, que el artículo 46 encomienda al Consejo con la ayuda del Comité del Estado Mayor, sean controlados por el Consejo de Seguridad y se conformen a aquella finalidad*, es decir, hacer efectivas las decisiones del Consejo de Seguridad en orden al mantenimiento o restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales.

B. LA LÓGICA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA: EL CONTROL DE LA ACCIÓN COLECTIVA

La acción prevista en el Capítulo VII tiene por finalidad el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales. Dicha acción se perfilaba como exponente del desarrollo y de la centralización del sistema de seguridad colectiva instaurado en la Carta de las Naciones Unidas; un sistema destinado a limitar los defectos y riesgos de la autotutela y gobernado a tal efecto por un órgano, el Consejo de Seguridad, dotado de amplias competencias.

de Seguridad; en este caso, no obstante, quedaría por examinar la identidad o las diferencias entre la acción de los Estados en los organismos internacionales (art. 48) y la aplicación de medidas coercitivas bajo la autoridad del Consejo de Seguridad en virtud de acuerdos u organismos regionales (art. 53.1). La diferencia radicaría, como advierte BRYDE, en que el art. 48 impone una obligación a los Estados, pero no a los organismos internacionales apropiados a que se refiere [«Article 48», en B. Simma (ed.): *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford University Press, New York, 1995, pp. 651-655, p. 653].

32. Que establece que los Estados miembros de las Naciones Unidas deberán prestarse ayuda mutua «para llevar a cabo» las medidas dispuestas por el Consejo de Seguridad.

1. El entrecruzamiento de funciones: las lógicas de policía y de sanción

El sistema de seguridad colectiva instaurado en la Carta de las Naciones Unidas limita la autotutela pues la acción prevista en su Capítulo VII incide en la aplicación (coercitiva) del Derecho Internacional. Pero, ¿es necesaria la violación de una obligación internacional para que el Consejo de Seguridad pueda determinar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión? La doctrina discrepa en torno a esta cuestión³³.

La función preeminente del Consejo en el Capítulo VII es, sin duda, mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, y la urgente necesidad de su acción no debe estar obstaculizada por la previa consideración de los derechos de las partes o por el análisis del fundamento jurídico de sus reclamaciones. En este sentido, como escribe CARRILLO SALCEDO, la acción prevista en el Capítulo VII de la Carta con relación a eventuales violaciones de una norma de excepcional importancia (la prohibición del uso de la fuerza, art. 2.4) está condicionada por factores políticos y por el hecho básico, puesto de manifiesto por BASTID³⁴, de que la Carta de las Naciones Unidas «no se propone tanto garantizar la aplicación del Derecho como asegurar un determinado orden, la preservación de la paz y la seguridad internacionales»³⁵.

33. Por ejemplo, para KELSEN la aplicación de las medidas del Capítulo VII no requiere necesariamente la existencia de la violación de una obligación internacional (*The Law of United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, Frederick A. Praeger, Inc., New York, 1951, p. 735); en el mismo sentido, L. OPPENHEIM y H. LAUTERPACHT: *Tratado de Derecho internacional público*, Tomo II.- Vol. I, *op. cit.*, p. 169 y nota 85, y R. HIGGINS: «The Place of International Law in the Settlement of Disputes by the Security Council», *AJIL*, 64 (1970), pp. 1-18, pp. 16-17. Una opinión contraria es mantenida, sin embargo, por M. VIRALLY: *L'organisation mondiale*, *op. cit.*, p. 453.

34. Suzanne BASTID: *Cours de Droit International Public*, Paris 1977, polycopiado, p. 514, citado por J.A. CARRILLO SALCEDO: *El Derecho internacional en un mundo en cambio*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 138; y *Curso...*, *op. cit.*, p. 233.

35. J.A. CARRILLO SALCEDO: *El Derecho internacional en un mundo en cambio*, *op. cit.*, p. 138; y *Curso...*, *op. cit.*, p. 233. Además, en un sentido análogo, la Carta transcribiría la prioridad que el Derecho Internacional otorga al arreglo pacífico de las controversias sobre la aplicación coercitiva del Derecho; así, para SCHACHTER, «violations are seen as causes of disputes between States to be settled by them. The United Nations Charter accords priority to the peaceful resolution of disputes rather than to the enforcement of law. This was intended by the major powers when the Charter was drafted and it has remained the dominant policy. Even when a violation was clear and generally condemned, enforcement was avoided» (O. SCHACHTER: «International Law in Theory and Practice. General Course in Public International Law», *RCADI*, vol. 178, 1982/V, pp. 9-396, p. 167).

La Carta instauró, por tanto, un sistema en el que la paz es considerada un requisito para el respeto del Derecho (la paz *para* el Derecho, y no la paz *por* el Derecho)³⁶ y las referencias al Derecho Internacional son menos numerosas en el tratado fundacional de la ONU que las que habían figurado en el Pacto de la Sociedad de Naciones, en claro testimonio de cómo en 1945 se tuvo menos fe que en 1919 en las posibilidades del Derecho en la construcción de la paz³⁷. La acción para el mantenimiento o restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales puede y debe regirse exclusivamente por el criterio de la eficacia (art. 1.1. de la Carta).

La Carta de las Naciones Unidas admite, no obstante, otra lectura, que no es incompatible con la anterior. Puesto que la Carta es un hito esencial en la consagración de intereses fundamentales de la comunidad internacional en su conjunto y en la articulación de las obligaciones más esenciales para la salvaguardia de dichos intereses, esa lectura ha adquirido recientemente una relevancia principal, en particular a través de una interpretación amplia en la práctica del Consejo de Seguridad de la noción de amenaza a la paz³⁸. De acuerdo con esta interpretación, las violaciones más graves de las más esenciales obligaciones internacionales (los llamados «crímenes internacionales» de los Estados³⁹) y el mecanismo de seguridad colectiva instaurado en la Carta de las Naciones Unidas, en particular la acción prevista en su Capítulo VII, confluyen en el régimen de responsabilidad resultante de la violación grave de esas obligaciones internacionales. Esa confluencia es desde luego imprescindible si tenemos en cuenta la creciente necesidad de institucionalización que acucia a las relaciones internacionales por la presencia de intereses comunes a los Estados; pero además es posible por la proyección ejercida recíprocamente

36. Preámbulo de la Carta.

37. J.A. CARRILLO SALCEDO: *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, *op. cit.*, p. 93.

38. La doctrina ha estudiado con atención esa práctica, por ejemplo, véase V. ABELLÁN HONRUBIA: «La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad...», *op. cit.*, pp. 3-18; Peter H. KOOIJMANS: «The Enlargement of the Concept "Threat to the Peace"», en R.-J. Dupuy (ed.): *Le développement du rôle du Conseil de sécurité/The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Académie de Droit international de La Haye/Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993, pp. 111-121; y Jean-Marc SOREL: «L'élargissement de la notion de menace contre la paix», *Rapport introductif*, en *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et les nouveaux aspects de la sécurité collective*, *op. cit.*, pp. 1-61 (mimeo).

39. Art. 19 de la primera parte del Proyecto de la CDI sobre responsabilidad de los Estados.

entre el Derecho y la acción de la ONU, de un lado, y, de otro, el Derecho Internacional en general. La viabilidad de la acción prevista en el Capítulo VII de la Carta como un mecanismo institucionalizado para hacer respetar el Derecho Internacional no quiere decir, con todo, que no se produzcan desajustes entre uno y otro subsistema del Derecho Internacional, la responsabilidad de los Estados y la seguridad colectiva, restando de este modo coherencia al sistema jurídico internacional⁴⁰.

2. *El control de la acción institucional*

La centralización del sistema de seguridad colectiva se explica por las competencias de control otorgadas al Consejo de Seguridad. Éste adopta las decisiones que considera necesarias para el mantenimiento o restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, y dicta las medidas que han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones.

El control del sistema por el Consejo se inicia desde el mismo momento en que se activa: antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas de que trata el artículo 39, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables a fin de evitar que una situación que constituye una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión se agrave (art. 40). La fiscalización del cumplimiento de las mismas es competencia del Consejo que, como dispone el artículo 40, «tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales».

En el ámbito del artículo 41, el Consejo de Seguridad podrá instar a los miembros de las Naciones Unidas a que apliquen las medidas que no impliquen el uso de la fuerza. La Carta no prevé un seguimiento del cumplimiento de dichas medidas, si no es por la mención que de ellas se hace en el artículo 42: el Consejo puede estimar que tales medidas pueden ser inadecuadas «o han demostrado serlo», lo cual evoca el seguimiento de su cumplimiento. Sin embargo, el artículo 28 del Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad prevé la creación de un Comité compuesto por todos los miembros del

40. Para estos desarrollos, véase J. ALCAIDE FERNÁNDEZ: «El sistema de las Naciones Unidas y los crímenes internacionales de los Estados», *La ONU, 50 años después*, Comité Nacional Español para el Cincuentenario de las Naciones Unidas, Organización de las Naciones Unidas en España y Universidad de Sevilla, Sevilla, 1996, pp. 151-200.



Consejo para controlar la eficacia de las medidas del artículo 41 y su cumplimiento⁴¹.

El control de la acción prevista en el artículo 42 está igualmente reservada al Consejo de Seguridad. Desde luego, esa reserva existe desde la perspectiva de que es el Consejo de Seguridad el que ejerce la acción que sea necesaria. Pero también es indudable en virtud de lo dispuesto en los artículos 43 a 47, esto es, esencialmente por el contenido previsto para los convenios especiales del artículo 43 y por las competencias y subordinación del Comité de Estado Mayor al Consejo de Seguridad. En efecto, los convenios especiales habrían de fijar «el número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse» (art. 43.2). Dentro de los límites establecidos en los convenios especiales de que trata el artículo 43, la potencia y el grado de preparación de los contingentes de fuerzas aéreas nacionales disponibles para la ejecución de la acción prevista en el artículo 45 y los planes para tal acción serán determinados por el Consejo de Seguridad (art. 45). De acuerdo con el artículo 46, en general, los planes para el empleo de la fuerza armada serán hechos por el Consejo de Seguridad.

La Carta prevé en su artículo 47 un órgano subordinado al Consejo de Seguridad, el Comité de Estado Mayor⁴², para asesorar y asistir al Consejo en general «en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición». La función de asesoramiento y asistencia al Consejo de Seguridad abarca en particular la ayuda en la elaboración de los planes para el empleo de la fuerza armada (art. 46), y más precisamente, en la determinación de la potencia y el grado de

41. Dicho Comité ha sido creado, en la práctica reciente del Consejo de Seguridad, por ejemplo, respecto de las medidas decididas contra Irak [parás. 6 a 8 dispositivos de la Resolución 661 (1990), de 6 de agosto] o contra Libia [parás. 8 y 9 dispositivos de la Resolución 748 (1992), de 31 de marzo, y parás. 9, 10 y 13 de la Resolución 883 (1993), de 11 de noviembre]. El Consejo reserva al Secretario General una función puramente administrativa, pues pide a los Estados que informen al Secretario General sobre las medidas que hayan adoptado para cumplir sus obligaciones, pero los informes son examinados por el Comité del Consejo de Seguridad.

42. Integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes, y a cuyas labores pueden asociarse a invitación del Consejo otros miembros de las Naciones Unidas cuando el desempeño eficiente de las funciones del Comité requiera su participación (art. 47.2). El Comité de Estado Mayor puede, con autorización del Consejo de Seguridad y después de consultar con los organismos regionales apropiados, establecer subcomités regionales (art. 47.4).

preparación, así como los planes para su acción, de los contingentes previstos en el artículo 45. Por último, el Comité de Estado Mayor tendrá a su cargo, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo (art. 47.3). La subordinación del Comité de Estado Mayor al Consejo de Seguridad no admite, pues, duda alguna: su función es asesorarle y asistirle (arts. 45, 46 y 47.1) y actúa bajo su autoridad (arts. 47.3 y 47.4).

La hegemonía del Consejo de Seguridad en el control de la acción requerida para llevar a cabo sus decisiones se complica, no obstante, por la inserción en el Capítulo VII de la Carta del párrafo 2 del artículo 48. El párrafo 1 del artículo 48 y el artículo 49 flexibilizan la cuestión de la ejecución de la acción requerida, si ésta es la acción prevista en el artículo 42, para llevar a cabo las decisiones del Consejo, pues establece que aquélla «será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos», limitando la función del Consejo de Seguridad a determinar los Estados destinados a dicho ejercicio. De modo similar, el párrafo 2 del artículo 48 insiste en que las decisiones del Consejo «serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas» e introduce incertidumbre sobre el control de su ejecución, pues los Estados lo harán «directamente» y mediante «su» acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte. El control por parte del Consejo de Seguridad se diluiría de este modo en beneficio de una acción directa de los propios Estados o de éstos a través de las Organizaciones Internacionales distintas de la ONU.

La acción institucional prevista en el Capítulo VII tiene cabida en el ámbito de la instrumentalización por el Consejo de Seguridad de los acuerdos u organismos regionales de que trata el Capítulo VIII de la Carta. El Consejo, dice el artículo 53, «utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiera lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad». Inmediatamente después, esa misma disposición reitera la necesaria «autorización» del Consejo de Seguridad para la aplicación de medidas coercitivas en virtud de acuerdos u organismos regionales⁴³. El control ejercido por el Consejo de Seguridad podría restringirse, en este caso, a otorgar tal autorización, salvo que se interprete de modo extenso los términos en que se utilizarán los acuerdos u organismos regionales («bajo su autoridad [del Consejo]», art. 53.1) y se

43. La única excepción prevista a esta autorización se contempla en el propio artículo 53.1 *in fine* y en el párrafo 2 de la misma disposición, cuando se refieren al supuesto regulado en el art. 107. Sin embargo, hace tiempo que esta excepción no tiene razón de ser.

incluyan en el marco del artículo 54 -que contempla una obligación de información al Consejo- las medidas coercitivas referidas en el artículo 53⁴⁴.

El control del Consejo de Seguridad no se agota con el que ejerce respecto a las medidas recomendadas o decididas (Capítulo VII) o autorizadas (Capítulo VIII) por él mismo. El artículo 51 engarza el derecho de legítima defensa con la acción institucional a cargo del Consejo de Seguridad. La legítima defensa encuentra su razón de ser en un momento previo a la activación de la acción institucional, esto es, tiene su momento lógico -y cronológico- con anterioridad a dicha acción institucional («...hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales», establece el art. 51). La coherencia entre la legítima defensa y la acción institucional presenta en esta disposición clave del sistema dos precisiones que nos interesan en este momento: por una parte, el control de las medidas tomadas por los Estados en ejercicio del derecho de legítima defensa parece asignado al Consejo de Seguridad, puesto que aquellas medidas «serán comunicadas inmediatamente» al Consejo, a quien corresponde la última decisión sobre la validez de las alegaciones. Por otra parte, sin embargo, el artículo 51 *in fine* introduce cierta ambigüedad acerca del presupuesto temporal de la legítima defensa -habida cuenta, además, que no se refiere a la necesaria inmediatez temporal de su ejercicio-. Desde luego, la reacción de los Estados en legítima defensa no precluye la posibilidad de que el Consejo de Seguridad active la acción institucional en cualquier momento (las medidas tomadas por los Estados en ejercicio del derecho de legítima defensa «no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo ... para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales»). Pero, ¿precluye, o precluye en todo caso, la acción institucional a cargo del Consejo de Seguridad el derecho de legítima defensa de los Estados? La redacción del artículo 51 daría a entender que sí («... hasta tanto...»). No obstante, la rotundidad de esta respuesta se desvanece si entendemos supeditada la preclusión del ejercicio de la legítima defensa al hecho de que el Consejo tome las medidas «necesarias» para mantener la paz y la seguridad internacionales: ¿son tales medidas la acción que, de acuerdo con el artículo 51 *in fine*, el propio Consejo ha de

44. De acuerdo con el art. 54, «Se deberá mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales».

estimar «necesaria» para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales?

C. LOS CONDICIONANTES DE LA ACCIÓN INSTITUCIONAL

El sistema de seguridad colectiva nació condicionado por dos circunstancias, que en realidad se reconducen al necesario entendimiento entre las grandes potencias: en primer lugar, la acción institucional se hizo depender directamente de la voluntad de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad debido al procedimiento de adopción de decisiones previsto en el artículo 27.3 de la Carta e, indirectamente, de la voluntad de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas en virtud de la prevista concertación de los convenios especiales a que hace mención el artículo 43; en segundo lugar, la legítima defensa, que tiene su razón de ser en el sistema como elemento accesorio de la acción institucional, se podría transformar en el elemento principal si los miembros permanentes obstaculizan el ejercicio por el Consejo de Seguridad de sus funciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

1. *La unanimidad de los miembros permanentes*

Si los hechos pusieron de manifiesto que la efectividad del sistema previsto en el Pacto de la Sociedad de Naciones dependía en última instancia de la voluntad de los Estados, se puede decir que la Carta de las Naciones Unidas hace reposar en buena medida la articulación de la acción institucional en la voluntad de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En efecto, el ejercicio del llamado «derecho de veto» reconocido a tales Estados impediría al Consejo adoptar decisiones de conformidad con el artículo 27.3 de la Carta y, por tanto, ejercer su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁴⁵. La Carta se separa de la pauta de la unani-

45. También en el marco de los «Acuerdos transitorios sobre seguridad», previstos en el Capítulo XVII de la Carta mientras entraban en vigor los convenios especiales previstos en el art. 43, EE.UU., URSS, China y Reino Unido (partes en la Declaración de las Cuatro Potencias firmada en Moscú el 30 de octubre de 1943), por una parte, y, por otra, Francia, debían celebrar consultas entre sí a fin de



midad recogida en el Pacto de la Sociedad de Naciones y prevé una mayoría cualificada como procedimiento de adopción de decisiones por el Consejo de Seguridad; no obstante, esa mayoría debe incluir los votos afirmativos de los miembros permanentes del Consejo. En definitiva, el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas fue concebido sobre un postulado fundamental: la unanimidad de las grandes potencias⁴⁶.

En este sentido, puede considerarse que a la aceptación del derecho de veto, realizada por todos los participantes en la Conferencia de San Francisco en función de lo acordado en Yalta pocos meses antes, subyace una convicción realista acerca del funcionamiento del sistema de seguridad colectiva, como se desprende de la Declaración de las Cuatro Potencias, suscrita más tarde también por Francia,

«dadas las responsabilidades primordiales de los miembros permanentes, no cabe esperar, en la etapa actual de las condiciones del mundo, que aquéllos asuman la obligación de actuar en una materia tan grave como el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, en ejecución de una decisión en la que no han consentido. Por consiguiente, si se quiere hacer posible el procedimiento de voto mayoritario en el Consejo de Seguridad, el único método práctico consiste en prever, para las decisiones que no son de procedimiento, la unanimidad de los miembros permanentes más los votos de al menos dos de los miembros no permanentes»⁴⁷.

De este modo, como señala acertadamente CARRILLO SALCEDO, la aceptación de dicho procedimiento de voto expresa «...el realismo de comprender que el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta únicamente podría funcionar si las Grandes Potencias estaban de acuerdo, y no si una, o algunas de ellas, se oponía ejerciendo su derecho de veto». En otras palabras, como indica el mismo profesor,

«la Carta previó expresamente que las Naciones Unidas no podían intervenir en aquellos conflictos en los que las Grandes Potencias se enfrentasen directa o

acordar en nombre de la Organización la acción conjunta que fuere necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.

46. J.A. CARRILLO SALCEDO: *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, op. cit., p. 81.

47. UNCIO, vol. XI, pp. 710-714 (cit. y trad. en J. A. CARRILLO SALCEDO, *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, op. cit., p. 82).

indirectamente, unas contra otras, ya que todo su esquema de seguridad colectiva se concibió en relación a las crisis internacionales en las que las Grandes Potencias no estuviesen enfrentadas y en las que, por tanto, sería posible que cooperaran entre sí en una acción colectiva decidida o recomendada por el Consejo de Seguridad»⁴⁸.

La voluntad de las grandes potencias es igualmente relevante para la concertación de los convenios especiales previstos en el artículo 43, puesto que dichos convenios serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad. Sólo tras la iniciativa del Consejo, adquiriría relevancia la voluntad y el consentimiento de los otros Estados miembros, pues los convenios «estarán sujetos a ratificación por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales» (at. 43.3). El ejército de la ONU llamado a constituir el brazo armado de la Organización se hace depender en la Carta, por tanto, del consentimiento y voluntad de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, erigiéndose así en el presupuesto de las facilidades y ayudas, incluido el derecho de paso, así como de la concreta puesta a disposición del Consejo de fuerzas armadas nacionales en los supuestos de medidas colectivas adoptadas por este órgano que impliquen el uso de la fuerza armada.

2. *La legítima defensa*

La Carta de las Naciones Unidas, a diferencia del Pacto de la Sociedad de Naciones o del Pacto Briand-Kellog, regula expresamente el derecho a la legítima defensa, individual o colectiva, en concreto en el artículo 51 de la Carta, que no figuraba como tal en el «Proyecto de Dumbarton Oaks» propuesto a la Conferencia de San Francisco. Como en cualquier sistema de Derecho, la legítima defensa es en el Derecho Internacional un límite a la prohibición del recurso a la fuerza⁴⁹: por ello, la legítima defensa es un derecho excepcional -en tanto que excepción a la prohibición recogida en el art. 2.4 y excepción a la acción institucional a cargo del Consejo- y, a un mismo tiempo, el com-

48. *Ibid.*, pp. 81-82.

49. Así, el Tribunal Militar de Tokyo, en su sentencia de 12 de noviembre de 1948, afirmó que «any law, international or municipal, which prohibits recourse to force is necessarily limited by the right of self-defence» (tomado de R. BERMEJO GARCÍA: *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Facultad de Derecho, Universidad de Navarra, Civitas, Madrid, 1993, p. 186).

plemento o elemento accesorio e imprescindible de la acción institucional⁵⁰. En otras palabras, la legítima defensa es parte de la prohibición del recurso descentralizado a la fuerza⁵¹ y su excepción irreductible⁵². De este modo, la acción institucional y la legítima defensa son parte de la naturaleza imperativa

50. Ninguna acción institucional es tan rápida y eficaz como para hacer prescindible el recurso a la legítima defensa. En la Carta de las Naciones Unidas, los miembros de las Naciones Unidas confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar sus funciones *a fin de asegurar acción rápida y eficaz* (art. 24.1), por una parte, y, por otra, se prevé que los miembros de las Naciones Unidas mantuvieran contingentes de fuerzas aéreas nacionales *inmediatamente* disponibles para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional *a fin de que la Organización pueda tomar medidas militares urgentes* (art. 45). Aun así, el art. 51 reconoce el derecho de legítima defensa *hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales*.

51. C. GUTIÉRREZ ESPADA advierte que la legítima defensa, siendo desde luego una circunstancia técnico-jurídica de exclusión de la ilicitud, «es asimismo algo más, estando embebida en el contenido mismo de la prohibición del uso de la fuerza» («La responsabilidad internacional del Estado por el uso de la fuerza armada (La conformación del hecho ilícito internacional)», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1989*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1990, pp. 183-310, p. 256, nota 201). La singular importancia de este aspecto ha sido resaltada por SCHACHTER en estos términos: partiendo de la premisa sugerida por la CDI, que considera el recurso a la fuerza en el territorio de un Estado contra actos terroristas (cometidos *desde* ese Estado más que *por* ese Estado) bajo la rúbrica del estado de necesidad y no de la legítima defensa, afirma que «the ILC position, in contrast to the self-defence position, considers the use of counter-force as illegal. Consequently no right to force is created by that theory. Instead the illegal act would be excusable ("precluded from wrongfulness") because of the particular circumstances. A somewhat similar distinction has been drawn in domestic criminal law between "justification" as a matter of right and "excuse" as always personal to the actor» («The Lawful Use of Force by a State against Terrorist in another Country», *Israel Yb.H.R.*, 19 (1989), pp. 209-231, p. 229).

52. La CDI decidió finalmente, aunque en primera lectura, incluir en su Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados una disposición relativa a la legítima defensa (art. 34) en el Capítulo V de la primera parte, esto es, entre las circunstancias excluyentes de la ilicitud (*Anuario...*, 1980, vol.II, 2ª parte, Doc. A/35/10, p. 50). La CIJ, en el *asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, también examinaría las actividades llevadas a cabo por EE.UU. de América a la luz de la legítima defensa como circunstancia que excluiría la ilicitud de las mismas respecto de la prohibición general del recurso a la fuerza (*ICJ Reports 1986*, pará. 193, p. 102). En este sentido, la respuesta armada no sería en sí lícita sino que devendría lícita por la existencia de un hecho internacionalmente ilícito que sería su presupuesto. D. ALLAND: «International Responsibility and Sanctions: Self-Defence and Countermeasures in the ILC Codification of Rules Governing International Responsibility», en M. Spinedi and B. Simma (eds.): *United Nations Codification of State Responsibility*, Dobbs Ferry, Oceana Publications, New York, 1987, pp. 143-196; G.M. BADR: «The Exculpatory Effect of Self-Defense in State Responsibility», *Ga.J.Int'l & Comp.L.*, 10 (1980), pp. 1-63.

(*jus cogens*) de la prohibición del recurso a la fuerza en las relaciones internacionales⁵³.

El artículo 51 precisa el presupuesto o condición sustantiva y las condiciones procesales para el ejercicio de la legítima defensa: el ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, por una parte, y, por otra, la accesoriadad y provisionalidad de la reacción defensiva, así como el deber de los Estados de informar al Consejo de Seguridad. La Carta parece restringir el derecho de legítima defensa a los Estados miembros de las Naciones Unidas y, en todo caso, para supuestos de ataques armados contra miembros de las Naciones Unidas. Se ha avanzado que la redacción del artículo 51 se debió bien a la presunción de que la cualidad de miembro de las Naciones Unidas sería universal, o bien a una inadvertencia⁵⁴. En cualquier caso, no puede pretenderse que la Carta limite la titularidad del derecho «inmanente» de legítima defensa a los miembros de las Naciones Unidas⁵⁵; el artículo 51 está destinado exclusivamente a engarzar el ejercicio de la legítima defensa con las funciones asignadas al Consejo de Seguridad, sometiendo dicho ejercicio a unas determinadas condiciones procesales, *que -éstas sí- sólo son exigibles a los Estados miembros de las Naciones Unidas*⁵⁶ (en particular, la obligación de comunicar inmediatamente al Consejo de Seguridad las medidas tomadas en su ejercicio).

53. Este matiz es importante en la interpretación de la legítima defensa y en la consideración de la naturaleza imperativa (*jus cogens*) del principio que prohíbe el recurso a la fuerza ya que, como adujera la propia CDI en el comentario al art. 34 de la primera parte de su Proyecto sobre la responsabilidad de los Estados, junto a la norma que prohíbe el recurso a la fuerza, «se crearon también las condiciones en favor de la afirmación definitiva de la otra norma, paralela e igualmente imperativa, que prevé la legítima defensa como limitación a la prohibición dictada por la primera norma» (*Anuario...*, 1980, vol. II, 2ª parte, *cit.*, par. 18 del comentario, p. 56). Por su parte, A. CASSESE sostiene también que la legítima defensa, en tanto que excepción a una norma imperativa, no puede más que poseer el mismo rango normativo («Article 51», en *La Charte des Nations Unies...*, *op. cit.*, pp. 771-795, p. 790).

54. L. OPPENHEIM y H. LAUTERPACHT: *Tratado de Derecho internacional público*, Tomo II-Vol.I, *op. cit.*, p. 162, nota 65.

55. En virtud del art. 2.6 de la Carta, la ONU ha de hacer que los Estados no miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con los Principios del art. 2 de la Carta, por lo que es difícil considerar cómo podría negarse a esos Estados el derecho a la legítima defensa. La práctica internacional pronto puso de manifiesto que, en tanto que posibles Estados víctimas de un ataque armado, entre los Estados partes en el Tratado de la Organización del Atlántico Norte se encontraban algunos que, en el momento de su adopción, no eran miembros de las Naciones Unidas.

56. En este sentido, la interpretación de la CIJ en la sentencia de 27 de junio de 1986 sobre el *asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (ICJ Reports 1986, en particular par. 193-195, pp. 102-104), donde se analizó la legítima defensa desde la perspectiva del Derecho Internacional general.



En definitiva, la Carta se ocupa de asignar al Consejo de Seguridad la función de control del ejercicio de la legítima defensa; una función para cuyo ejercicio se requiere la unanimidad de las grandes potencias.

II. LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD COLECTIVA HASTA EL FINAL DE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

La segunda posguerra mundial se caracterizó desde sus inicios por lo que se denomina la «guerra fría», cuyos efectos se dejaron sentir inmediatamente en el seno de las Naciones Unidas: entre 1945 y 1989 el mecanismo institucional de seguridad colectiva de las Naciones Unidas tuvo una presencia poco más que testimonial en las relaciones internacionales y en el Derecho Internacional. La acción armada institucional del Capítulo VII se encontró en una encrucijada, pues siendo la paz y la seguridad internacionales la esfera donde los Estados otorgaron el núcleo más amplio de competencias a la ONU, es igualmente la esfera de las relaciones internacionales donde los Estados se muestran más sensibles a la eficacia de la Organización, una eficacia condicionada a su vez por la actitud de los Estados. Diversos factores llevaron a que el Consejo de Seguridad no ejerciera sus competencias y no cumpliera su responsabilidad, en particular debido al escaso entendimiento entre sus miembros permanentes. Por ello, el Consejo fue incapaz, o al menos se mostró poco dispuesto -y no por falta de ocasiones-, a poner en pie una acción institucional en el marco de los artículos 42 y siguientes de la Carta, o a autorizarla en virtud del artículo 53 (A). Las consecuencias de la parálisis de la acción coercitiva internacional a cargo del Consejo llevó inmediatamente a la búsqueda de alternativas y a que algunos Estados procedieran a sustituir dicha acción institucional por reacciones descentralizadas amparadas bajo las alegaciones muy habituales del (pretendido) ejercicio del derecho de legítima defensa, por una parte, y, por otra, de la inoperancia del Consejo de Seguridad. De ese modo, se rompería el equilibrio institucional y el engarce entre la legítima defensa y la acción institucional diseñada en la Carta, pretendiéndose el desdibujamiento de las condiciones de aplicación de la legítima defensa (B).

A. LOS FACTORES DE LA PARÁLISIS DE LA ACCIÓN INSTITUCIONAL PREVISTA EN EL CAPÍTULO VII

Como hemos señalado, durante la etapa de la guerra fría el mecanismo institucional de seguridad colectiva previsto en San Francisco estuvo básicamente ausente de la vida de la Organización de las Naciones Unidas. Las causas de la parálisis fueron esencialmente políticas, dado que la garantía primera de su funcionamiento y condicionante de su eficacia, el entendimiento entre las grandes potencias, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, se reveló pronto como una mera ilusión. En efecto, el equilibrio constitucional de la Carta se alteró en el nuevo marco de las relaciones internacionales, tornando las garantías sobre las cuales debía basarse la coherencia y la eficacia del sistema institucional de seguridad colectiva en condicionantes insuperables para la reacción institucional. El desacuerdo surgido entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad transformaría los condicionantes del sistema de seguridad colectiva en obstáculos prácticamente insalvables, sobre todo, para el recurso institucionalizado de la fuerza. Desde un principio, las grandes potencias no lograron un acuerdo sobre las modalidades de los convenios especiales contemplados en el artículo 43, despuntando así una de las primeras manifestaciones de la guerra fría. En ausencia de la iniciativa del Consejo de Seguridad, esos convenios especiales ni han sido negociados, ni firmados, ni ratificados, y, por tanto, no existe el soporte militar que asegure, o al menos posibilite, el funcionamiento pleno e íntegro del sistema.

Aunque aventuráramos que desde la adopción de la Carta no se ha sobrepasado la situación de *tránsito* hacia un sistema institucionalizado de seguridad colectiva⁵⁷, ese régimen transitorio -invocado en alguna ocasión pero nunca

57. Entre los «Acuerdos transitorios sobre seguridad» (Capítulo XVII), el art. 106 de la Carta prevé un régimen provisional mientras entraban en vigor los convenios especiales del art. 43 que a juicio del Consejo de Seguridad lo capacitaran para ejercer las atribuciones a que se refiere el art. 42. Entretanto, los miembros permanentes podrían acordar *en nombre de la ONU* la acción conjunta que fuere necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales. Este régimen interino y de duración indeterminada se proveía sobre la base del párrafo 5 de la Declaración de las Cuatro Potencias sobre la seguridad general, firmada en Moscú el 30 de octubre de 1943, por representantes de EE.UU., URSS, China y Reino Unido: en la Declaración de Moscú, esos Estados -a los que el art. 106 añade Francia- celebrarían consultas entre sí y, cuando a ello hubiere lugar, con otros Estados -en el art. 106, Estados miembros de la ONU- a fin de acordar una acción conjunta en nombre de la comunidad de naciones -en el art. 106, la ONU-. El art. 106 no hace más que acordar «une sanction collective -en lui offrant un fondement constitutionnel dans la Charte- à l'engagement proclamé unilatéralement par les grandes

aplicado en la práctica⁵⁸ - precisa igualmente el acuerdo de las grandes potencias. Como escribe CARRILLO SALCEDO, si el signo de cambio ha presidido, como ley de vida, la historia de las Naciones Unidas, entre los compromisos políticos que hicieron posible el nacimiento de la ONU el único que realmente ha sobrevivido hasta hoy es el papel preeminente y la responsabilidad primordial de las grandes potencias en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁵⁹. Lo que no obsta a que dicho compromiso haya padecido los avatares de las relaciones internacionales.

B. LAS CONSECUENCIAS DE LA PARÁLISIS

La incapacidad del Consejo de Seguridad para el ejercicio de sus funciones que le impone la responsabilidad a dicho órgano conferidas por los miembros de las Naciones Unidas supuso un desequilibrio en el diseño de la Carta en favor de soluciones descentralizadas -o en todo caso relativamente descentralizadas- y, por tanto, una quiebra del sistema de seguridad colectiva, llegándose en último extremo a poner en cuestión la prohibición misma del recurso a la fuerza (art. 2.4), de un lado, y, de otro, convirtiéndose la legítima defensa en una justificación general de la aspiración de los Estados a conservar (o recuperar) sus competencias discrecionales para recurrir lícitamente al uso de la fuerza⁶⁰. En particular, la inexistencia de los convenios especiales del artículo 43 tuvo dos consecuencias importantes: en primer lugar, privó al Consejo de Seguridad, al menos en la práctica⁶¹, de su poder decisorio y, en las raras veces

puissances dans le paragraphe 5 de la Déclaration de Moscou» (V.-Y. GHEBALI: «Article 106», *La Charte des Nations Unies...*, op. cit., pp. 1409-1416, p. 1412).

58. Aunque se evocó por Colombia en relación con el asunto de la partición de Palestina (1948), por la URSS durante la guerra de Corea (1950), y por Pakistán, Etiopía e Irak en los debates relativos a la financiación de las operaciones militares y civiles de Naciones Unidas en el Congo (1960-1963). Cfr. *ibidem*, pp. 1415-1417.

59. J.A. CARRILLO SALCEDO: *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, op. cit., pp. 96 y 98.

60. *Ibidem*, p. 84.

61. Para OPPENHEIM y LAUTERPACHT, la obligación de los Estados miembros de cumplir una decisión del Consejo de Seguridad sobre uso de la fuerza no se menoscaba por la necesidad de los convenios del art. 43, porque «mientras esté en vigor la proposición de que ningún miembro está obligado a hacer una contribución superior a la determinada en los acuerdos considerados en el artículo 43, su obligación de adoptar acción militar según el artículo 42 no depende al mismo tiempo de la conclusión de tales acuerdos. Sin embargo, en su ausencia, es probable

que se pronunció en este ámbito, impulsó a que lo hiciera mediante recomendaciones, como en las Resoluciones 84 (1950), de 7 de julio, sobre la intervención en Corea, o 221 (1966), de 9 de abril, sobre el uso de la fuerza por Reino Unido en Beira. En segundo lugar, llevó a la sustitución durante la guerra fría del sistema de seguridad colectiva institucionalizado y universal, basado en contingentes armados puestos a disposición del Consejo de Seguridad, por un sistema basado en alianzas militares creadas al amparo de la legítima defensa colectiva (OTAN, Pacto de Varsovia)⁶².

La parálisis del Consejo tuvo su reflejo en dos desarrollos de la práctica: por una parte, se pretendió poner en cuestión la «exclusividad» del Consejo en la activación de la acción institucional, desplazando el centro de gravedad del sistema desde el Consejo de Seguridad a la Asamblea General. De acuerdo con la Resolución 377 (V) de la Asamblea General, el no desempeño por el Consejo de Seguridad de sus funciones permitiría la acción de la Asamblea General, a la que la Carta otorga también competencias en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁶³. La acción de las Naciones Unidas se desvió entonces hacia las denominadas «operaciones para el mantenimiento de la paz», experiencia que -amén de encontrar una difícil fundamentación jurídica en la Carta- no hizo más que profundizar la ruptura del equilibrio institucional de Naciones Unidas a raíz de las competencias asumidas por la Asamblea General en detrimento del Consejo de Seguridad. Sólo el compromiso político entre las grandes potencias consolidaría esta función de Naciones Unidas surgida al margen de las previsiones constitucionales.

Por otra parte, el carácter provisional del ejercicio del derecho de legítima defensa, tal como se regula en el artículo 51 de la Carta, está en función del entendimiento entre los miembros permanentes y, cuando el Consejo queda paralizado, la defensa continúa al margen de la acción y el control institu-

que el miembro o miembros interesados estén obligados a consultar al Consejo de Seguridad sobre el mejor método de cumplir su obligación según la Carta» (*Tratado de Derecho internacional público*, Tomo II.- Vol. I, *op. cit.*, p. 175). En el mismo sentido, GUGGENHEIM interpreta la existencia de una obligación de los Estados de prestar asistencia en virtud del art. 42 independientemente de la concertación de los convenios del art. 43 (*Traité de droit international public*, Lib. de l'Université, Genève, vol. II, 1954, p. 272). Para KELSEN, los arts. 39, 42, 47 y 48 no excluyen la posibilidad de que el Consejo de Seguridad decida, en ausencia de los acuerdos del art. 43, que los Estados miembros de la ONU adopten una acción militar determinada (*The Law of the United Nations*, *op. cit.*, p. 756).

62. J.A. PASTOR RIDRUEJO: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 1996, pp. 657-658.

63. En particular, en los arts. 10 a 12 y 14 de la Carta.

cional⁶⁴. En tanto que complemento de las disposiciones concernientes a las competencias del Consejo de Seguridad relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el artículo 51 ha sido desplazado de su contexto y la disfunción del mecanismo institucional entrañó una mutación de la legítima defensa: de accesoria a principal. En palabras de THIERRY,

«l'action du Conseil était conçue comme l'élément essentiel pour faire face à l'agression, la légitime défense n'étant qu'un moyen de la préparer et une contribution anticipée à cette action. La carence du Conseil a fait en sorte cependant que dans certains cas la légitime défense a été privée de la suite qu'elle devait comporter. Au lieu de préparer l'action du Conseil, la légitime défense tend à avoir en elle-même sa propre fin, à devenir le seul moyen de répondre à l'agression, tandis que, faute d'être soumise à un contrôle, elle peut aussi déguiser l'agression elle-même»⁶⁵.

1. *La búsqueda de alternativas a la acción institucional para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*

Las reacciones a la parálisis del Consejo de Seguridad no se hicieron esperar en el seno de las Naciones Unidas. De un lado, la Asamblea General pretendió subrogarse en la posición del Consejo cuando éste dejare de cumplir su responsabilidad; de otro, las medidas colectivas a disposición de la ONU fueron adquiriendo perfiles de acción preventiva, y no tanto coercitiva, articulando una función que no se detalló en San Francisco.

64. En este sentido, PASTOR RIDRUEJO menciona, como ejemplo elocuente, aunque no único, el caso de la guerra de las Malvinas, en la primavera de 1982 (*Curso...*, op. cit., p. 657). Sobre el control de la legítima defensa por el Consejo de Seguridad, véase L.-A. SICILIANOS: «Le contrôle par le Conseil de sécurité des actes de légitime défense», en Colloque SFDI: *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et les nouveaux aspects de la sécurité collective*, Universidad de Rennes I, 2-4 de junio de 1994, Pedone, Paris, 1995, pp. 59-95.

65. «L'emploi de la force dans les relations internationales», en H. THIERRY et al.: *Droit international public*, op. cit., pp. 481-553, p. 503.

1.1. *La Resolución 377 (V) de la Asamblea General*

El espejismo de la intervención de Naciones Unidas en Corea (1950) se debió a la ausencia de la URSS de las votaciones en el Consejo de Seguridad; esto posibilitó la acción en Corea, no sin plantear dudas razonables sobre la validez de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad, tanto por el distanciamiento del procedimiento de votación del Consejo de Seguridad (art. 27.3)⁶⁶, como por el hecho de que se recomendara, y no se decidiera, el recurso a la fuerza (arts. 39 y 42).

La vuelta de la URSS al Consejo de Seguridad, y el ejercicio de su derecho de veto supuso de nuevo la inoperatividad del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta, lo que motivó la tentativa de los Estados occidentales e hispanoamericanos de desplazar el centro de gravedad de la ONU desde el Consejo hasta la Asamblea General. Este movimiento político culminó en la adopción por la Asamblea de la Resolución 377 (V), de 3 de noviembre de 1950, «Unión pro Paz», en la que se arrogaba una responsabilidad subsidiaria cuando el Consejo de Seguridad no pudiera cumplir su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes. La Asamblea podría, en virtud de la Resolución 377 (V), recomendar a los Estados la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales⁶⁷.

Esta solución de sustitución del sistema original está basada en la modificación de la regla de procedimiento que rige la adopción de decisiones en esta materia, pues, a diferencia del esquema de la Carta, se trató de poner en pie un sistema de seguridad colectiva que se apoyaría en la regla de la mayoría, cuyo sentido reside en que «el mantenimiento de la paz no es ya una función exclusiva de las grandes potencias y del Consejo de Seguridad, sino un deber de

66. Posteriormente, la práctica del Consejo de Seguridad acepta la adopción válida de una resolución aún cuando no estén presentes los votos afirmativos de todos los miembros permanentes, a condición de que ninguno de ellos vote en contra y, por supuesto, de que se obtengan los nueve votos afirmativos necesarios. Es decir, se ha interpretado que la no participación en la votación y la abstención de un miembro permanente no equivale al ejercicio del derecho de veto; esta última interpretación ha sido confirmada por la CIJ en su dictamen de 1971 en el *asunto de Namibia*, y está contrastada en la práctica más reciente del Consejo de Seguridad, en particular por la actitud de China, inaugurada con su abstención en la votación sobre la Resolución 678 (1990).

67. Apartado A, para. 1 dispositivo de la Resolución 377 (V).



todos los Estados miembros, la función esencial de la Organización en cuanto tal...»⁶⁸. No obstante, ello suponía que el mecanismo de la Resolución 377 (V) estaría «...destinado a funcionar en los supuestos de conflictos en los que las Grandes Potencias estuviesen directamente enfrentadas, es decir, en hipótesis que en 1945 habían quedado excluidas del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta»⁶⁹.

De este modo, la Resolución 377 (V) tuvo el efecto de alterar el equilibrio sobre el que reposa la distribución de competencias entre la Asamblea y el Consejo de Seguridad previstas en 1945. En efecto, la Resolución obedeció a la pretensión de «dotar a las Naciones Unidas de un mecanismo de acción militar colectiva en aquellos supuestos en los que una Gran Potencia quedase comprometida en una agresión, un quebrantamiento de la paz o una amenaza a la paz y paralizara al Consejo de Seguridad mediante el ejercicio del derecho de veto»⁷⁰. La valoración positiva del esfuerzo representado por la mencionada resolución fue realizada desde la perspectiva de que suponía una contribución para el desarrollo de un sistema eficaz de seguridad colectiva, que aseguraría su funcionamiento en un caso dado. Sin embargo, frente a determinadas apariencias, la Resolución 377 (V) estaba

«dirigida a institucionalizar la acción de las Naciones Unidas en Corea, que entonces comenzaba: su finalidad básica era facilitar la repetición de dicha experiencia de acción colectiva, esto es, proveer un mecanismo de acción militar colectiva bajo los auspicios de las Naciones Unidas en aquellos supuestos en los que una gran potencia, de hecho la URSS, quedase comprometida en una agresión»⁷¹.

A las anteriores deficiencias se añaden los inconvenientes políticos derivados de ampliar el papel de la Asamblea General en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y de la consecuencia inmediata que tuvo este sistema, esto es, «sumergir a la Organización de las Naciones Unidas en

68. J.A. CARRILLO SALCEDO: «El mantenimiento de la paz: veinte años de esfuerzos», en *ONU, Año XX*, Tecnos, Madrid, 1966, pp. 183-197, p. 186.

69. *Ibidem*.

70. J.A. CARRILLO SALCEDO: *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, op. cit., p. 99.

71. J.A. CARRILLO SALCEDO: «El mantenimiento de la paz: veinte años de esfuerzos», op. cit., p. 188.

la guerra fría»⁷². En suma, la Organización fue utilizada por uno de los bloques en contra del otro, facilitando como señala CARRILLO SALCEDO, la formación de coaliciones políticas en el seno de las Naciones Unidas⁷³, de modo que fue situada en las antípodas de su vocación universal originaria.

En realidad, esa Resolución no es en sí misma obligatoria y no contempla más que recomendaciones, por lo que puede considerarse que es conforme a la letra del artículo 12 de la Carta. La conformidad o no con el espíritu de la Carta depende de qué se considere prioritario, si el principio de la unanimidad de los miembros permanentes (como sostuvo la URSS) o, por el contrario, el propósito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁷⁴. Lo cierto es que el compromiso político sobre el que se apoyaba la Resolución 377 (V) era radicalmente distinto del que posibilitó en 1945 la creación del sistema de seguridad colectiva, y que sólo el retorno a ese compromiso político originario permitió superar la crisis política y constitucional en la que quedó sumergida la ONU⁷⁵.

Posteriormente, la Resolución «Unión pro Paz» se limitaría a fundamentar la competencia de la Asamblea General para conocer de determinados supuestos sobre los que no se obtuvo la unanimidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sin que, como indica la Profesora ABELLÁN, haya tenido relevancia o consecuencias importantes en la adopción de medidas coercitivas⁷⁶.

72. *Ibidem*.

73. *Ibid.*, p. 189.

74. L. OPPENHEIM y H. LAUTERPACHT: *Tratado de Derecho internacional público*, Tomo II.- Vol. I, *op. cit.*, pp. 181-182, nota 122.

75. J.A. CARRILLO SALCEDO: *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, *op. cit.*, pp. 99-100.

76. V. ABELLÁN HONRUBIA: «Las operaciones de mantenimiento de la paz», en M. Díez de Velasco: *Las Organizaciones Internacionales*, 9ª ed., Tecnos, Madrid, 1995, pp. 203-213, p. 204. La Dra. ABELLÁN señala que por ejemplo la Resolución ES-6/2 sobre Afganistán, en cuyo preámbulo se invoca la resolución que comentamos, se limita en su dispositivo a pedir la retirada de las tropas extranjeras de Afganistán, y a hacer un llamamiento para la asistencia a los refugiados.



1.2. *La incorporación de la lógica de gestión: las operaciones para el mantenimiento de la paz*

En la búsqueda de soluciones alternativas al sistema de seguridad diseñado en la Carta, dada la incapacidad de poner en práctica las medidas coercitivas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, las Naciones Unidas procedieron a establecer operaciones de mantenimiento de la paz de carácter no coercitivo. Ya en 1945 se contempló que las Naciones Unidas pudieran adoptar acciones «preventivas» y acciones «coercitivas», y podría pensarse que en todo caso la Carta se refería a las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII, sea frente a una amenaza a la paz (prevención para mantener la paz), sea frente a un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión (coerción para restablecer la paz), sea para la ejecución de una sentencia de la CIJ, de acuerdo con el artículo 94.2 de la Carta (art. 5)⁷⁷. Entre los propósitos de las Naciones Unidas, sin embargo, se hace una referencia más genérica a unas medidas colectivas que la Organización podría tomar para «prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz» (art. 1.1). En este marco pueden ser encuadradas las operaciones para el mantenimiento de la paz (OMP), que han sido establecidas por las Naciones Unidas en aplicación de meras recomendaciones con el consentimiento de los Estados interesados, bien a iniciativa de la Asamblea General, sobre la base de la Resolución 377 (V), bien del Consejo de Seguridad, cuando en el seno de este último se han reunido las condiciones políticas para su funcionamiento.

El ejercicio por la Asamblea General de funciones ejecutivas en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en la etapa inicial del desarrollo de las OMP, supuso una de las manifestaciones de la grave crisis en la que la Organización de las Naciones Unidas se hallaba inmersa. El establecimiento por la Asamblea, al amparo de la Resolución «Unidos para la paz», de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas con ocasión de la crisis de Suez de 1956 (FENU I)⁷⁸, así como el desarrollo de ciertas actividades

77. Ch. LEBEN: «Article 5», *op. cit.*, p. 182.

78. Motivada por la nacionalización del canal de Suez realizada por el Gobierno egipcio en 1956. La FENU fue creada por la Asamblea General, convocada en aplicación de la Resolución 377 (V), dado el veto de Francia y del Reino Unido que impidieron la acción del Consejo de Seguridad [Res. AG 1000 (EX-I), de 5 de noviembre de 1956]. La resolución que establecía la creación de la FENU fue adoptada con 19 abstenciones, entre ellas las de los cuatro países más interesados

de la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC) a partir de 1960, que llevaron a sobredimensionar la autoridad del Secretario General en función de las competencias político-diplomáticas que la Carta le otorga en el artículo 99⁷⁹, dieron lugar a las principales cuestiones jurídicas y políticas que la práctica de las operaciones de mantenimiento de la paz plantea⁸⁰.

Aquel desequilibrio ocasionó graves problemas políticos y constitucionales concernientes a la distribución de competencias entre la Asamblea, el Consejo y el Secretario General, así como a la financiación de las OMP⁸¹. Su solución se tuvo que articular, escribe CARRILLO SALCEDO, en virtud de un compromiso político que a partir de 1965 supuso volver a una interpretación más estricta de la Carta. El sentido de dicho compromiso estribaba en que «las Naciones Unidas podrían organizar operaciones preventivas para el mantenimiento de la paz (*peace-keeping*), distintas de las acciones coercitivas reguladas en el Capítulo VII de la Carta (*peace-enforcing*); pero el órgano competente para ello sería el Consejo de Seguridad y no la Asamblea General, con lo que el Secretario General tendría que actuar en el marco del mandato que le diera el Consejo de Seguridad»⁸². De este modo, las Naciones Unidas desarrollan una nueva forma de actuación en su función de mantenimiento de la paz y segu-

(Francia, Reino Unido, Egipto e Israel) y de la mayoría de los países de Europa del Este.

79. La ONUC fue creada por el Secretario General de las Naciones Unidas en virtud de un mandato que recibió del Consejo de Seguridad «to take the necessary steps, in consultation with the Government of the Republic of the Congo, to provide the Government with such military assistance as may be necessary until, through the efforts of the Congolese Government with the technical assistance of the United Nations, the national security forces may be able, in the opinion of the Government, to meet fully their tasks» [Res. 143 (1960), de 14 de julio]. Este mandato fue posteriormente modificado y ampliado en las Res. 145 (1960), de 22 de julio, Res. 146 (1960), de 9 de agosto; y Res. 169 (1961), de 24 de noviembre. Véanse los documentos correspondientes en R.C.R. SIECKMANN: *Basic Documents on United Nations and Related Peace-Keeping Forces*, 2ª ed., Nijhoff, Dordrecht-Boston-London, 1989, pp. 75, 78 y 81.

80. V. ABELLÁN HONRUBIA: «Las operaciones...», *op. cit.*, p. 205.

81. Respecto del planteamiento de dichas cuestiones y los pasos por los que se condujo su solución, véase *ibid.*, pp. 205-206. En torno a la cuestión de la financiación, hay que hacer notar que en su dictamen de 20 de julio de 1962 sobre *ciertos gastos de las Naciones Unidas*, la CIJ interpretó que los gastos ocasionados por las operaciones para el mantenimiento de la paz recomendadas por la Asamblea General (FENU y ONUC) eran gastos de la ONU; la Corte sostuvo que, en virtud del art. 14 de la Carta, la Asamblea General podía recomendar tales medidas colectivas para el mantenimiento de la paz, ya que la «acción» a que se refiere el art. 11.2 es la acción coercitiva, pero no la acción preventiva.

82. J.A. CARRILLO SALCEDO: *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, *op. cit.*, p. 100.



ridad internacionales asumiendo la contradicción de contar con un medio que dé satisfacción a la necesidad de actuar ante una situación que constituya una amenaza a la paz o un quebrantamiento de la paz y que, al mismo tiempo, permita respetar el compromiso político que la Carta supone⁸³.

La consecuencia más relevante fue el abandono de la idea de un sistema de seguridad colectiva y la puesta en práctica de «una acción preventiva y pacificadora, de amortiguación de las crisis internacionales, bajo el control del Consejo de Seguridad»⁸⁴. La caracterización de las operaciones de mantenimiento de la paz reuniría los elementos señalados por CARRILLO SALCEDO:

«- Voluntariedad, pues el sistema se basa en el consentimiento de los Estados que participen en las Operaciones así como el consentimiento del Estado en cuyo territorio la acción pacificadora y preventiva se lleve a cabo;

- Aspiración a asegurar una cierta presencia de las Naciones Unidas en las crisis internacionales, a fin de amortiguarlas y reducir la tensión, sin la menor pretensión de imponer sanciones o de aplicar un sistema de seguridad colectiva;

- Disponibilidad de las Grandes Potencias a no intervenir directamente en una determinada crisis, consintiendo sin embargo en una cierta presencia preventiva y pacificadora»⁸⁵.

Esta alternativa al sistema diseñado en la Carta constituye, por lo tanto, un medio preventivo y no coercitivo. En efecto, se ha aceptado como nota distintiva de las OMP su vocación no coercitiva de acuerdo con los cinco principios básicos que habrían de regir la actuación de la ONU en esta materia:

«i - consentimiento previo de las partes en conflicto para el establecimiento de la misión.

ii - no utilización de la fuerza, salvo en los supuestos de legítima defensa de los integrantes de la operación de mantenimiento de la paz.

83. En este sentido, ABELLÁN HONRUBIA: «Las operaciones...», *op. cit.*, p. 204.

84. J.A. CARRILLO SALCEDO: *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, *op. cit.*, p. 100; y «El mantenimiento de la paz: veinte años de esfuerzos», *op. cit.*, pp. 190-197.

85. J.A. CARRILLO SALCEDO: *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, *op. cit.*, p. 108.

iii - contribución voluntaria de contingentes, procedentes de Estados preferiblemente pequeños y neutrales.

iv - imparcialidad y no intervención.

v - control y seguimiento diario de las OMP por el Secretario General, sometido a su vez a las directrices del Consejo de Seguridad»⁸⁶.

Las OMP desplegadas hasta finales de la década de los ochenta responden, con alguna excepción aislada, a la anterior caracterización⁸⁷. Debe añadirse que

86. F. VILLAR y ORTIZ DE URBINA: «El sistema de mantenimiento de la paz de la ONU, cincuenta años después de su creación», en *Jornadas sobre el cincuenta aniversario de las Naciones Unidas*, Colección Escuela Diplomática nº 2, pp. 27-40, pp. 29-30. Estos principios responden básicamente al proyecto de directrices para las operaciones de mantenimiento de la paz elaborado en el seno del «Comité especial de operaciones de mantenimiento de la paz»; véase el texto en R.C.R. SIECKMANN: *Basic Documents...*, op. cit., p. 263 y en V. ABELLÁN HONRUBIA: «Las operaciones...», op. cit., pp. 206-207.

87. Durante el período bipolar (1945-1987) fueron establecidas trece operaciones: algunas de ellas consistieron en misiones de observación (constituidas principalmente por oficiales que en la mayoría de los casos están desarmados), y otras en fuerzas de mantenimiento de la paz (formadas por unidades de infantería provistas de armas ligeras y de los elementos de apoyo logísticos necesarios). Véase, *Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz*, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, enero 1997. Las operaciones organizadas como misiones de observación fueron las siguientes: el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina (ONUVT), creado por la Resolución 50 (1948) del Consejo de Seguridad, fue emplazado en Palestina inicialmente para supervisar los Acuerdos de Armisticio General de 1949, posteriormente encargada de la observación de la cesación del fuego en la zona del Canal de Suez y en los Altos del Golán tras la conclusión de la guerra árabe-israelí de 1967; el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en la India y Pakistán (UNMOGIP), establecido en 1949 para supervisar la cesación de fuego entre esos dos países en el Estado de Jammu y Cachemira; el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en el Líbano (GONUL), establecido en 1958 para velar porque no hubiese infiltración ilegal de personal o suministros de armas u otro material a través de las fronteras libanesas; la Misión de Observación de las Naciones Unidas en el Yemen (UNYOM), creada en 1963 para observar y verificar la aplicación del acuerdo de separación celebrado entre Arabia Saudita y la República Árabe Unida; la Misión del Representante del Secretario General en la República Dominicana (DOMREP), que entre mayo de 1965 y octubre de 1966 se encargó de observar la situación en informar sobre las violaciones de la cesación del fuego entre las dos autoridades *de facto* de la República Dominicana; la Misión de Observación de las Naciones Unidas para la India y Pakistán (UNIPOM), que funcionó desde septiembre de 1965 hasta marzo de 1966 para supervisar la cesación del fuego a lo largo de la frontera entre esos dos países con excepción de las zonas en las que venía operando UNMOGIP.

Como fuerzas de mantenimiento de paz fueron organizadas la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU I), creada en noviembre de 1956 por la Resolución 1000/S-1 de la Asamblea General con motivo de la crisis del Canal de Suez; la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), hoy República

hasta el fin de la guerra fría estas operaciones se hallan vinculadas a conflictos directamente o indirectamente interestatales, y sus mandatos comprenden generalmente misiones de observación, de verificación o vigilancia de un cese el fuego o de interposición entre contendientes. Las operaciones de este período, salvo las del Congo (1960) y Chipre (1964), se centraron en el conflicto de Oriente Medio y su función, por tanto, residía en «congelar las distintas crisis surgidas en la zona, actuando como medio de contención o prevención, en tanto se llega a una solución global del conflicto...»⁸⁸.

El contexto experimentará una transformación radical coincidiendo con el nuevo clima entre las grandes potencias que supuso el período de distensión, pues pasará a insertarse en las OMP una nueva actividad operacional consistente en la presencia de las Naciones Unidas en conflictos internos. Se trata, señala CARRILLO SALCEDO, de una «nueva función de las Naciones Unidas que supone una actitud muy distinta de la tradicional en la medida en que la Organización Internacional *interviene en cuestiones y conflictos internos*»⁸⁹, fun-

Democrática del Congo, fue creada por el Secretario General en julio de 1960 con base al mandato originalmente recibido del Consejo de Seguridad, consistente en lograr la retirada de las fuerzas belgas, asistir al Gobierno en el mantenimiento del orden público y suministrar asistencia técnica, aunque posteriormente las funciones de la ONUC fueron modificadas para que se ocupara también de salvaguardar la integridad territorial y la independencia política del Congo, evitar el estallido de una guerra civil y lograr la retirada de todo el personal militar, paramilitar y asesor extranjero que no estuviese sujeto al mandato de las Naciones Unidas, así como el de todos los mercenarios; la Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental (Irián Occidental) (UNSF), creada en octubre de 1962 en ese territorio entonces sometido a la Autoridad Ejecutiva Provisional de las Naciones Unidas durante el período de transición hasta la transferencia a Indonesia; la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (FNUCH/UNFICYP), establecida a partir de marzo de 1964 por el Consejo de Seguridad para evitar nuevos enfrentamientos entre las comunidades grecochipriota y turcochipriota y contribuir a mantener y restaurar el orden público; la segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU II), creada en octubre de 1973 por la Resolución 340 del Consejo de Seguridad para supervisar la cesación del fuego entre las fuerzas egipcias e israelíes; la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS), emplazada en el Golán sirio en junio de 1974 para supervisar la separación entre las fuerzas sirias e israelíes de acuerdo con la Resolución 350 (1974) del Consejo de Seguridad; y, finalmente, la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), establecida por el Consejo de Seguridad en marzo de 1978 para confirmar la retirada de las fuerzas israelíes del Líbano meridional, restaurar la paz y la seguridad internacionales y prestar asistencia al Gobierno del Líbano para lograr el restablecimiento de su autoridad efectiva en la zona.

88. En este sentido ABELLÁN HONRUBIA: «Las operaciones...», *op. cit.*, p. 208.

89. J.A. CARRILLO SALCEDO: *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, *op. cit.*, p. 119.

ción que será la más característica de las operaciones de paz una vez finalizada la guerra fría.

Las condiciones que las OMP deben satisfacer radican en la necesidad del acuerdo entre las partes en conflicto, y entre éstas y las Naciones Unidas, como condición previa para el despliegue de la operación y condicionante de su mantenimiento⁹⁰, así como la neutralidad que debe presidir en todo momento la actuación de los contingentes de las Naciones Unidas. En este sentido, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ ha resaltado que «las operaciones sitúan el centro de gravedad de cada una de ellas en el mandato, esto es, en el acuerdo entre la parte o partes concernidas en un conflicto y las Naciones Unidas, para precisar el alcance, objetivos, modalidades y facilidades de los contingentes presentes en el teatro de operaciones»⁹¹.

Otro de los aspectos consolidados en la práctica de las OMP concierne a los medios de que disponen las fuerzas integrantes, ya que, sentado el carácter pacífico o no coercitivo de las operaciones, ello se ha interpretado en el sentido de que quedaba excluido el uso de la fuerza armada como no fuera en los estrictos términos de la *legítima defensa*.

Desde una perspectiva amplia, los medios de que disponen los integrantes de una Fuerza de mantenimiento de la paz dependen en gran medida de la base jurídica adoptada para su creación⁹². Se ha señalado repetidamente que el fundamento jurídico-constitucional de las OMP no se encuentra en ninguna disposición expresa de la Carta de las Naciones Unidas⁹³, por lo que se ha invocado que su base se encontraría en lo que fue denominado «Capítulo VI bis» por el entonces Secretario General, Dag Hammarskjöld. Esta perspectiva trataría de responder a dos elementos caracterizadores de las operaciones en su

90. Véase E. SUY: «Peace-Keeping Operations», en *Manuel sur les organisations internationales*, Académie de droit international de La Haye, Nijhoff, Dordrecht/Boston/London, 1988, pp. 379-396.

91. L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: «Las operaciones de mantenimiento de la paz: aspectos actuales», en F. MARIÑO MENÉNDEZ (ed.), *Balance y perspectivas de las Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco de Vitoria», Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996, pp. 189-203, p. 197.

92. O. CORTEN et P. KLEIN: «Action humanitaire et chapitre VII: la rédefinition du mandat et des moyens d'action des forces de Nations Unies», *AFDI*, 1993, pp. 105-130, p. 119.

93. M. FLORY: «L'ONU et les opérations de maintien de la paix», *AFDI*, 1965, pp. 446-468, al señalar que «cette formule nouvelle pose de sérieux problèmes juridiques puisqu'elle n'appartient clairement ni au chap. VI ni au chap. VII; elle relève en réalité d'un nouveau chapitre, intermédiaire entre les deux précédents», p. 456.



concepción inicial: su carácter militar y su vocación no ofensiva⁹⁴. Además obedece a una concepción de la Carta que identificaría el Capítulo VII con la adopción exclusivamente de medidas coercitivas.

Sin embargo, la anterior interpretación tendría que hacer frente a los inconvenientes señalados por CORTEN y KLEIN: uno alude al fundamento de los artículos 39 y 40 de la Carta, que permiten poner en práctica acciones de carácter no coercitivo; el otro hace referencia a que la diversidad de misiones que han sido asignadas a lo largo de su desarrollo a las OMP casa mal con la determinación de un fundamento jurídico único⁹⁵. El examen de las interpretaciones doctrinales sobre esta cuestión confirma la idea de un fundamento constitucional variable, que ha de ser determinado en cada resolución⁹⁶, aunque se ha de tener en cuenta que si la gravedad de la situación permitiese que ésta pudiese ser calificada de amenaza a la paz, ello abriría la puerta a una invocación del Capítulo VII.

En todo caso, la exclusión del uso de la fuerza armada salvo en legítima defensa se halla también vinculada a las reglas de enfrentamiento (*rules of engagement*) de las OMP distintas de las misiones de observación. Desde las primeras operaciones, las Naciones Unidas establecieron una serie de reglas que permitiesen proteger la seguridad de los soldados puestos a disposición de la Organización por los Estados Miembros, en orden a hacer frente a los peligros que para su seguridad pudiesen surgir sobre el terreno. De este modo fueron establecidas las reglas sobre la denominada legítima defensa de los cascos azules de la ONU que les permiten la utilización de armamento ligero. Esta limitación en el uso de la fuerza participa más bien de la naturaleza de la defensa propia de los soldados individualmente considerados que puedan ser objeto de ataque que del derecho estatal de legítima defensa⁹⁷. Ello permitiría

94. O. PAYE: «Les opérations de maintien de la paix et les nouveaux désordres locaux», en Association droit de gens (ed.): *À la recherche du nouvel ordre mondial - tome II: L'ONU, mutations et défis*, Bruxelles, Ed. Complexe, 1993, pp. 93-136, donde el autor precisa que «l'originalité des opérations de maintien de la paix réside dans le fait que les moyens militaires qu'elles mettent en oeuvre sont utilisés de manière non contraignante et impartiale», pp. 93-94.

95. O. CORTEN et P. KLEIN: «Action humanitaire et chapitre VII...», *op. cit.*, p. 119.

96. *Ibidem*.

97. Para H. MCCOUBREY y N. D. WHITE, la explicación reside en que «given that peacekeeping does not infringe the sovereignty of any state, it cannot be imbued with rights, such as the right of self-defence contained in article 51 of the UN Charter, which belongs to states», en *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Dartmouth, Aldershot-Brookfield USA-Singapore-Sydney, 1996, p. 84.

distinguir estas operaciones de las medidas de imposición o sanción adoptadas por las Naciones Unidas, hasta el punto de que se erige en rasgo esencial de la «filosofía» de las OMP⁹⁸.

Esta regla fue elaborada por primera vez en favor de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU)⁹⁹ y ha sido generalizada al resto de

98. En este sentido, el Profesor DIEHL ha realizado las siguientes observaciones:

«Peacekeeping forces have the distinguishing feature of being only lightly armed. A typical peacekeeping soldier is equipped only with a rifle, and peacekeeping units only have access to vehicles for transportation purposes... and not to those that might be used for attack... Peacekeeping troops are only lightly armed because either mission is not a traditional one, and they are designed to use arms in self-defence; peacekeeping troops have neither an offensive military mission nor the capability to carry one out. Peacekeeping troops are not designed to alter the prevailing distribution of power in an area of deployment, nor do they wish to appear threatening to the disputant or the local population. This characteristic contrasts with collective security forces, whose only equipment restrictions are dictated by weapons' availability and strategy. Furthermore, this differs from observation forces, who usually carry no weapons at all. Unlike observers, peacekeeping troops must protect themselves and retain the means to exercise their right of self-defence ... Peacekeeping must also provide a visible deterrent, with the threat of defensive military actions, in patrolling buffer and other demilitarized zones; small, unarmed observer forces are generally considered inadequate for the task». La cita corresponde a *International Peacekeeping*, p. 7, cfr. H. MCCOUBREY and N. D. WHITE: *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, op. cit., pp. 84-85.

99. Así, en el informe del Secretario General sobre la experiencia derivada del establecimiento y funcionamiento de esta operación (UN Doc. A/3943 of 9 October 1958) figuran las siguientes consideraciones:

«175. The terms of the delegation in each operation thus far have set the limit of the Secretary-General's authority. Thus, for example, as apparent from the description of the new body, the decision relating to UNEF, which was implemented by the Secretary-General, qualified the operation as being one of a paramilitary nature, while the absence of an explicit authorization for the Force to take offensive action excluded the organization by the Secretary-General of units for such action, and consequently, the units generally were equipped only with weapons necessary for self-defence. Had there been any remaining doubts in this respect, the legal basis on which the General Assembly took its decision would have made this limitation clear [...]

178. Confirmation by the Assembly of the interpretation of the question of authority given above would be useful. This interpretation would signify that a member country, in deciding upon a contribution of men or *matériel* to a United Nations operation on the basis of such stand-by understandings as may have been reached, could rely upon the explicit terms of the executive authority delegated to the Secretary-General in determining the use which could be made of the units provided; it being understood, naturally, that in the types of operation with which this report is concerned this could never include combat activity. There will always remain, of course, a certain margin of freedom for judgment, as, for example, on the extent and nature of the arming of the units and of their right of self-defence. In the case of UNEF, such questions of interpretation have been solved in consultation with the contributing Governments and with the host Government. The

operaciones de mantenimiento de paz de este período con independencia de que se haga de ella una formulación expresa¹⁰⁰.

En tanto que fundamento para el uso de la fuerza armada por los cascos azules, la regla de la legítima defensa comprendería dos hipótesis distintas y su alcance sería por tanto muy variable. La diversidad de supuestos y de alcance de esta limitación al uso de la fuerza por los cascos azules guarda sin duda relación con la naturaleza del conflicto en el que la operación es desplegada¹⁰¹.

Advisory Committee on UNEF set up by the General Assembly has in this context proved to be of especially great assistance.

179. In the preceding paragraph I have touched upon the extent to which a right of self-defence may be exercised by the United Nations units of the type envisaged. It should be generally recognised that such a right exists. However, in certain cases this right should be exercised only under strictly defined conditions. A problem arises in this context because of the fact that a wide interpretation of the right of self-defence might well blur the distinction between operations of the character discussed in this report and combat operations, which would require a decision under Chapter VII of the Charter and an explicit, more far-reaching delegation of authority to the Secretary-General than would be required for any of the operations discussed here. A reasonable definition seems to have been established in the case of UNEF, where the rule is applied that men engaged in the operation may never take the initiative in the use of armed force, but are entitled to respond with force to an attack with arms, including attempts to use force to make them withdraw from positions which they occupy under orders from the Commander, acting under the authority of the Assembly and within the scope of its resolutions. The basic element involved is clearly the prohibition against any *initiative* in the use of armed force. This definition of the limit between self-defence, as permissible for United Nations elements of the kind discussed, and offensive action, which is beyond the competence of such elements, should be approved for future guidance». Véase en R.C.R. SIECKMANN: *Basic Documents...*, *op. cit.*, p. 53.

100. Así, se ha de tener en consideración que tales reglas «...bien qu'élaborées à la faveur d'opérations particulières, ont en pratique été considérées comme généralisables à toutes les missions en l'absence de dérogations spécifiques» (O. CORTEN et P. KLEIN: «Action humanitaire et chapitre VII...», *op. cit.*, p. 121).

101. Como indican H. MCCOUBREY y N. D. WHITE, «this severe limitation on the use of force by peacekeepers does not unduly hinder the work of inter-state peacekeeping forces when both states have consented to the force, but it does presents problems in the intra-state situation when only the host government has given consent, or if leaders of the factions in the conflict agree to the force but are unable or unwilling to control their forces» (*The Blue Helmets...*, *op. cit.*, p. 85). Así ambas hipótesis pueden hacerse presentes en la misma operación, como es el caso de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (FENUCH/UNFICYP), al figurar entre los principios que habrían de guiar su funcionamiento los siguientes:

«10. The troops of the force carry arms which, however, are to be employed only for self-defence, should this become necessary in the discharge of its function, in the interest of preserving international peace and security, of seeking to prevent a recurrence of fighting, and contributing to the maintenance and restoration of law and order and a return to normal conditions [...]

Principles of self-defence

Su primera función residiría en la protección individual de los miembros de las fuerzas de paz de las Naciones Unidas, esto es, una defensa propia en sentido estricto de los miembros integrantes de la fuerza de paz¹⁰². De este modo, nos hallaríamos ante

«...un concept de légitime defense dans les relations entre individus comme c'est le cas dans nombres systèmes de droit penal internes, et non pas entre États ou entre États et Organisations Internationales», y, por consiguiente, «cette défense armée ne peut être assimilée à un recours à la force au sens du droit international.

16. Troops of UNFICYP shall not take the initiative in the use of armed force. The use of armed force is permissible only in self-defence. The expression self-defence includes:

(a) The defence of the United Nations posts, premises and vehicles under armed attack;

(b) The support of other personnel of UNFICYP under armed attack.

17. No action is to be taken by the troops of UNFICYP which is likely to bring them into direct conflict with either community in Cyprus, except in the following circumstances:

(a) Where members of the Force are compelled to act in self-defence;

(b) Where the safety of the Force or of members of it is in jeopardy;

(c) Where specific arrangements accepted by both communities have been, or in the opinion of the commander on the spot are about to be, violated, thus risking the recurrence of fighting or endangering law and order.

18. Where acting in self-defence, the principle of minimum force shall always be applied, and armed force will be used only when all peaceful means of persuasion have failed. The decision as to when force may be used under these circumstances rests with the commander on the spot, whose main concern will be to distinguish between an incident which does not require fire to be opened and those situations in which troops may be so authorized are:

(a) Attempts by force to compel them to withdraw from a position which they occupy under orders from their commanders, or to infiltrate and envelop such positions as are deemed necessary by their commanders for them to hold, thus jeopardizing their safety;

(b) Attempts by force to disarm them;

(c) Attempts by force to prevent them from carrying out their responsibilities as ordered by their commanders;

(d) Violation by force of United Nations premises and attempts to arrest or abduct United Nations personnel, civil or military.

19. Should it be necessary to resort to the use of arms, advance warning will be given whenever possible. Automatic weapons are not to be used except in extreme emergency and fire will continue only as long as is necessary to achieve its immediate aim». Véase Aide-mémoire of the Secretary-General concerning some questions relating to the function and operation of the United Nations Peace-Keeping Force in Cyprus, 10 April 1964 (UN Doc. S/5653 of 11 April 1964), en R.C.R. SIECKMANN: *Basic Documents...*, *op. cit.*, pp. 152-153.

102. Véase en nota anterior los parágrafos 16 y 17, a) y b).



puisqu'elle ne prend place dans le cadre de relations interétatiques, et ne peut donc en aucun cas s'analyser en une "mesure coercitive" au sens de la Charte»¹⁰³.

La segunda función aludiría a la protección-defensa del normal ejercicio de las funciones asignadas a la OMP cuando son obstaculizadas por medios violentos¹⁰⁴. Este segundo supuesto de uso de fuerza también ha estado presente desde las primeras operaciones¹⁰⁵. Se trataría en este caso de «l'utilisation de moyens militaires pour assurer le succes de la mission en cas d'opposition armée»¹⁰⁶, cuyo análisis suscita numerosos interrogantes: dicho uso de fuerza, ¿estaría prohibido o permitido por la Carta?, y ello ¿sobre qué base jurídica?, ¿sería aplicable la circunstancia del consentimiento del Estado en cuyo territorio es desplegada la operación? Además, si se planteara que la misión asignada en el mandato de la operación es objeto de una agresión armada, ¿podría ser configurado dicho uso de fuerza como una suerte de

103. O. CORTEN et P. KLEIN: «Action humanitaire et chapitre VII...», *op. cit.*, p. 121.

104. *Ibidem*; O. PAYE: «Les operations...», *op. cit.*, pp. 115-116, quien ilustra este segundo supuesto con el siguiente ejemplo: «si une attaque est par exemple déclenchée contre des observateurs de l'ONU qui ne sont pas armés ou contre des postes qui sont placés sous la garde de la force de maintien de la paix, les Casques bleus peuvent utiliser leur armes pour repousser les assaillants, même s'ils ne sont pas personnellement menacés». Véase para la UNFICYP en la nota 44 el parágrafo 18; para la UNEF II, hay que hacer notar las consideraciones generales realizadas por el Secretario General acerca de la aplicación de la Resolución del Consejo de Seguridad 340 de 1973 (UN Doc. S/11052/Rev. 1 of 27 October 1973):

«4.

(d) The Force will be provided with weapons of a defensive character only. It shall not use force except in self-defence. *Self-defence will include resistance to attempts by forceful means to prevent it from discharging its duties under the mandate of the Security Council.* The Force will proceed on the assumption that the parties to the conflict will take all the necessary steps for compliance with the decisions of the Security Council», en R.C.R. SIECKMANN: *Basic Documents...*, *op. cit.*, p. 190 (énfasis nuestro).

105. Así se pone de manifiesto en la FENU/UNEF.

106. O. CORTEN et P. KLEIN: «Action humanitaire et chapitre VII...», *op. cit.*, p. 122.

legítima defensa institucional?¹⁰⁷, y en tal caso, ¿serían aplicables las condiciones de ejercicio consuetudinarias de la reacción defensiva?¹⁰⁸.

La práctica de las Naciones Unidas pone de manifiesto, en todo caso, que los medios armados de que disponen las Fuerzas de la ONU varían sensiblemente en función de las situaciones a las que hayan de enfrentarse, así como de los riesgos de verse implicadas en los conflictos armados que constituyan el teatro de sus operaciones. También indica dicha práctica que en ambos supuestos son de aplicación dos condiciones particulares: la utilización de la fuerza en último recurso y la condición de empleo de la mínima fuerza¹⁰⁹. Sólo en una operación de este período (ONUC) se ha autorizado a una OMP a utilizar sus armas con fines distintos de los defensivos, hasta el punto de que, a pesar de las negativas oficiales desde las Naciones Unidas, las operaciones emprendidas podrían ser caracterizadas de medidas coercitivas¹¹⁰.

107. En lo que que concierne a la vinculación de la legítima defensa para responder a ataques que impiden el desarrollo de la misión con la regulación internacional de la legítima defensa estatal, del Estado, llega a hablarse de la «naturalidad expansiva del derecho de legítima defensa»; en este sentido véase G.I.A.D. DRAPER: «The Legal Limitation upon the Employment of Weapons by the United Nations Force in Congo», *ICLQ*, 1963, pp. 387- 413, p. 401.

108. CORTEN y KLEIN se han detenido sobre las anteriores cuestiones, adoptando la siguiente posición:

«Bien entendu, ce "recours à la force" n'est nullement interdit par la Charte. Tout d'abord, il est couvert par le consentement de l'État sur le territoire duquel il se produit, circonstance qui exclut l'illicéité éventuelle d'une fait aux termes des travaux de la Commission du droit international. Par ailleurs, comme l'utilisation de la force peut viser à répondre à une agression, les règles coutumières de légitime défense, envisagées cette fois sous l'angle des rapports entre un État et une organisation internationale, excluent elles-mêmes l'illicéité d'un tel "recours à la force". Celui-ci reste bien entendu soumis à toutes les conditions auxquelles doit traditionnellement répondre la légitime défense. Il doit, entre autres, demeurer à tout moment proportionnel à l'attaque initiale. Cette exigence explique que l'habilitation donné aux troupes des Nations Unies de recourir à la force pour assurer la réalisation de leur mission lorsqu'elles en sont empêchées par la contrainte aura un contenu différent selon les circonstances dans lesquelles la mission est appelée à se dérouler» [*Action humanitaire et chapitre VII...*] *op. cit.*, p. 122 (énfasis nuestro)].

109. Informe del Secretario General S/5950 de 10 de septiembre de 1964.

110. El Consejo de Seguridad, en su Resolución 161 A (1961), de 21 de febrero, incluyó en la parte dispositiva del texto el siguiente mandato: «1. *Urges that the United Nations take immediately all appropriate measures to prevent the occurrence of civil war in the Congo, including arrangements for cease-fires, the halting of all military operations, the prevention of clashes, and the use of force, if necessary, in the last resort*» (énfasis nuestro). Entre agosto y diciembre de 1961 el alcance de las operaciones militares y el combate desarrollado por la ONUC se adecuaba a tal caracterización de medidas coercitivas. En este sentido véase G.I.A.D. DRAPER: «The Legal Limitations...», *op. cit.*, esp. pp. 403-408.



El anterior precedente mostraría la gran proximidad que esta suerte de legítima defensa institucional (la legítima defensa en respuesta a un ataque que impida que la Fuerza cumpla su mandato) guardaría con las medidas coercitivas que están a disposición del Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta. Aunque pueden señalarse entre ellas diferencias notables según se desprende de la práctica de las operaciones consideradas, siendo la diferencia esencial que

«l'opération mise en oeuvre par les "casques bleus" ne peut être engagé qu'en réponse à une attaque armée dirigée contre la mission - elle ne peut être que contre-offensive - alors que l'autorisation donnée aux États peut impliquer une action offensive»¹¹¹,

¿no sería ésta una diferencia más bien de grado que de naturaleza?¹¹². La ambigüedad, sin duda, subsiste y es particularmente evidente cuando las operaciones son desplegadas en conflictos internos.

Normalmente, sin embargo, parecen tener preeminencia las preocupaciones políticas y estratégicas, en el sentido de garantizar a las partes enfrentadas que la operación no está destinada a la imposición o sanción. Como se ha indicado,

«de ce fait, elles entretiendront moins de réticences à accepter une telle opération si elles savent que la force internationale de maintien de la paix ne pourra employer que des armes légères et à titre strictement défensif»¹¹³. Y estratégicamente es más conveniente evitar los riesgos de confusión entre los distintos cauces de restablecimiento de la paz, esto es, como señala PAYE, «l'opération de maintien de la paix qui relève d'une stratégie coopérative de rétablissement de la paix ne peut pas être perçue comme L'"avant-pont" d'une stratégie coercitive de rétablissement de la paix sinon les parties se prépareront en conséquence et cesseront de coopérer avec la force de maintien de la paix. D'où les risques

111. O. CORTEN et P. KLEIN: «Action humanitaire et chapitre VII...», *op. cit.*, p. 123.

112. Se inscriben en los mismos fines generales concernientes al mantenimiento de la paz y, en su caso, restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

113. O. PAYE: «Les opérations...», *op. cit.*, p. 115.

d'escalade du conflit, ce qui est l'objectif exactement contraire d'une opération de maintien de la paix»¹¹⁴.

1.3. *La consagración de la diversificación de medidas colectivas en la práctica de las Naciones Unidas*

En la práctica internacional entre 1945 y 1989, ni la Asamblea General se ha visto completamente despojada de competencias para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales ni la acción institucional del Capítulo VII no ha sido nunca utilizada. La Asamblea retuvo en la práctica algunas competencias para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales¹¹⁵, en particular el poder determinar la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, y recomendar sanciones económicas, poderes que la Carta parece otorgar exclusivamente al Consejo de Seguridad pero mediante los que la Asamblea General intenta presionar al Consejo¹¹⁶ o, en último extremo, recomendar a los Estados miembros a adoptar esas sanciones¹¹⁷. Para TORRES BERNÁNDEZ, la carencia e incapacidad del Consejo de Seguridad dictan que no es conveniente abrogar los procedimientos que llevaron a la Asamblea General a ocuparse de crisis internacionales cuando esa carencia es manifiesta; constituyen una «práctica

114. *Ibidem*.

115. En aplicación de la Resolución 377 (V) la Asamblea General se reunió en sesiones extraordinarias de emergencia para conocer de las situaciones producidas, por ejemplo, en Suez y Hungría (1956), Líbano (1958), Congo (1960), Oriente Medio (1967), Afganistán (1980) y Palestina (1982); además, el Consejo de Seguridad remitió a la Asamblea General el asunto del conflicto entre India y Pakistán en el período de sesiones ordinario de la Asamblea en 1971. Además, por ejemplo, la última operación aprobada por Naciones Unidas, la Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) ha sido creada en 1994 por la Asamblea General, y su mandato es prácticamente idéntico al mandato de ONUSAL, creada por el Consejo de Seguridad.

116. Por ejemplo, las Resoluciones 181 (II) de 29 de noviembre de 1947, sobre Palestina; 1761 (XVII), de 6 de noviembre de 1962, sobre la política de *apartheid*; 1819 (XVII), de 18 de diciembre, sobre Angola; ES-7/2, de 29 de julio de 1980, sobre Palestina; ES-8/2, de 14 de septiembre de 1981, sobre Namibia; o 37/69 A, de 9 de diciembre de 1982, donde se califica el *apartheid* como un «crimen contra la humanidad y una amenaza contra la paz».

117. Por ejemplo, la Resolución 500 (VI), de 18 de mayo de 1951, sobre la R.P. de China y Corea del Norte, o las numerosas resoluciones adoptadas respecto de la política segregacionista de la R. Sudafricana y de los territorios africanos administrados por Portugal.

establecida» de la ONU o una interpretación por la práctica de los poderes y funciones de la Asamblea General en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales¹¹⁸. Bien es cierto que la actividad de la Asamblea sobre dicha base no ha tenido consecuencias importantes respecto de medidas colectivas que impliquen el recurso a la fuerza armada.

Por lo demás, también las posibilidades reales de acción de las Naciones Unidas a través del Consejo de Seguridad se diversificaron, no reduciéndose en modo alguno a las operaciones de mantenimiento de la paz y marginando completamente el sistema de seguridad colectiva. Excepcionalmente, eso sí, a la vista de los sucesos acaecidos desde 1945 hasta el fin de la guerra fría, el Consejo de Seguridad puso en funcionamiento en diversas ocasiones el Capítulo VII de la Carta, no siempre procediendo a constatar expresamente la existencia de alguna de las situaciones del artículo 39¹¹⁹; así, adoptó en numerosas situaciones medidas provisionales de acuerdo con el artículo 40¹²⁰.

118. De ahí que TORRES BERNÁRDEZ critique el hecho de que el Consejo de Seguridad ignorase a la Asamblea General en la Declaración de 31 de enero de 1992 («Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: comentarios y observaciones sobre la Declaración de los miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992», en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Libro homenaje al Profesor Díez de Velasco*, op. cit., pp. 727-769, pp. 752-755).

119. El Consejo de Seguridad es lacónico y pragmático en la redacción de sus resoluciones cuando se sitúa en el marco del Capítulo VII; en ocasiones, sin embargo, ha mencionado expresamente el art. 39 y califica una situación como «amenaza contra la paz y la seguridad internacionales», como en las Resoluciones 54 (1948), de 15 de julio, relativa al asunto de palestina, o 232 (1966), de 16 de diciembre, relativa a Rodesia del Sur. Otras veces, se califica una situación como «amenaza a la paz y la seguridad internacionales» sin mencionar el art. 39, por ejemplo en la Resolución 418 (1977), de 4 de noviembre, relativa a la R. de Sudáfrica; otras, por fin, el Consejo constata la existencia de un «quebrantamiento de la paz», como en Corea, Resolución 82 (1950), de 25 de julio, o en el conflicto de las Islas Malvinas, Resolución 502 (1982), de 3 de abril, o condena una «agresión», como en relación a los actos de la R. de Sudáfrica contra Angola, Resolución 387 (1976), de 31 de marzo, o Lesotho, Resolución 527 (1982), de 15 de diciembre. Los términos utilizados por el Consejo de Seguridad, a menudo, son medidos para evitar situarse en el Capítulo VII o de tal forma que pueda actuar tanto en el marco del Capítulo VI como del Capítulo VII, pero lo más controvertido es admitir que el Consejo tenga un poder de decisión al margen del Capítulo VII que le dispensara de constatar alguna de las situaciones del art. 39. Cfr. G. COHEN JONATHAN: «Article 39», op. cit., pp. 651-654.

120. Por ejemplo, en las Resoluciones 43 (1948), de 1 de abril, y 54 (1948), de 15 de julio, en el asunto de palestina; en la Resolución 82 (1950), de 25 de julio, relativa a la guerra de Corea; en la Resolución 164 (1961), de 22 de julio, en el conflicto entre Francia y Túnez; o en la Resolución 502 (1982), de 3 de abril, en el conflicto de las Malvinas.

Además de recomendar ciertas sanciones económicas¹²¹, también decidió sanciones de las previstas en el artículo 41 de la Carta, aunque sólo en dos situaciones relativas a la descolonización y al *apartheid*: así, respecto de una entidad política que no era un Estado miembro de la ONU (Rodesia del Sur)¹²², y respecto de la R. de Sudáfrica, primeras sanciones que se impusieron a un Estado miembro de la Organización¹²³. Desde 1945 hasta 1990, sólo la intervención en la guerra de Corea (1950), recomendación del Consejo de Seguridad que se adoptó por la ausencia de la URSS en el Consejo¹²⁴, y la acción encomendada al Reino Unido en Beira (1966)¹²⁵ pueden catalogarse como acciones coercitivas de carácter militar en las que intervino activamente el Consejo de Seguridad, aunque más discutible es su fundamentación en el artículo 42 de la Carta.

121. Por ejemplo, en las Resoluciones 180 (1963), de 31 de julio, respecto de Portugal, y 181 (1963), de 7 de agosto, respecto de la R. de Sudáfrica.

122. La «cuestión relativa a Rodesia del Sur» estuvo en la agenda del Consejo de Seguridad desde 1965, y el Consejo calificó que la persistencia de la situación constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales en su Resolución 217 (1965), de 20 de noviembre, donde recomendó la ruptura de todo tipo de relaciones con el régimen del Gobierno de I. Smith. Posteriormente, el Consejo decidió sanciones económicas selectivas [Resolución 232 (1966), de 16 de diciembre, donde por primera vez se deciden sanciones obligatorias], que se irían extendiendo en las Resoluciones 253 (1968), de 29 de mayo, 277 (1970), de 18 de marzo, 388 (1976), de 6 de abril, y 409 (1977), de 27 de mayo. La constitución de Zimbabue, como Estado libre e independiente, en el territorio de la autoproclamada Rodesia del Sur puso fin a las sanciones, decidido por el Consejo de Seguridad por Resolución 460 (1979), de 21 de diciembre.

123. El Consejo de Seguridad introdujo en su agenda la «cuestión del conflicto racial en el África del Sur resultante de la política de *apartheid* del gobierno de la República de Sudáfrica» desde 1963; en su Resolución 282 (1970) consideró que la situación constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Anteriormente, el Consejo había recomendado en el marco del Capítulo VII un embargo de armas y otras sanciones contra la R. de Sudáfrica en sus Resoluciones 181 (1963) y 282 (1970); después, decidiría el carácter obligatorio del embargo [Resolución 418 (1977), de 4 de noviembre], por el régimen de segregación racial implantado en ese Estado y por sus intervenciones en los Estados vecinos, reafirmado por la Resolución 558 (1984), de 13 de diciembre, y recomendó sanciones más amplias por medio de sus Resoluciones 569 (1985) y 591 (1986).

Las sanciones contra la R. de Sudáfrica se dieron por concluidas durante la transición de la hacia un régimen democrático, concretamente tras la celebración de las primeras elecciones multipartidistas y pluriraciales en mayo de 1994 [Resolución 919 (1994)].

124. Resolución 84 (1950), de 7 de julio.

125. Resolución 221 (1966), de 9 de abril.



2. *La evolución de la noción y condiciones de aplicación de la legítima defensa*

La Carta de las Naciones Unidas contribuyó, sin duda, a limitar los defectos inherentes de un sistema basado exclusivamente en la autoprotección en el que los Estados que se pretenden víctimas de la lesión de sus derechos deciden y adoptan unilateralmente¹²⁶ ciertas medidas para asegurar por sí mismos el respeto de sus derechos y del Derecho. La autotutela constituye uno de los vestigios de la sociedad tradicional y, en principio, en su coexistencia con las sanciones o reacciones institucionales adquiere una importancia residual¹²⁷. Esa importancia residual se explica porque las Organizaciones Internacionales -y en particular la ONU- limitan y moderan de algún modo, siquiera tangencialmente, el poder de los Estados¹²⁸. Éste y no otro es, por ejemplo, el sentido del equilibrio que establece la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 51 entre la legítima defensa y las competencias del Consejo de Seguridad en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Pero los riesgos de las medidas de autoprotección resurgen por los condicionantes y las deficiencias de los mecanismos institucionales; sin duda, el paradigma de la tendencia a reservar las funciones de determinar la existencia de una violación del Derecho Internacional, y de decidir sobre las medidas a adoptar y su aplicación, es la Carta de las Naciones Unidas. El análisis de las medidas de autoprotección y de la eventual participación de terceros Estados en el contexto de la Carta de las Naciones Unidas debe tener en cuenta sin embargo dos series de razones. Una ya avanzada: la Carta otorga esencialmente al Consejo de Seguridad funciones de policía, esto es, asegurar un determinado orden, y sólo en segundo lugar se propone garantizar la aplicación del Derecho. Por otra parte, los mecanismos de autotutela subsistirán en proporción inversa a la eficacia de los mecanismos institucionales, y no es necesario reiterar la dependencia de esta eficacia de los avatares de las relaciones internacionales.

126. Para algunos autores, la legítima defensa *colectiva* frente a un ataque armado configuraría un primer paso en este sentido, siendo considerada como «la legítima defensa individual concebida racionalmente» (L. OPPENHEIM y H. LAUTERPACHT: *Tratado de Derecho internacional público*, Tomo II.- Vol. I, *op. cit.*, p. 162; para una opinión distinta, H. KELSEN: *The Law of the United Nations*, *op. cit.*, pp. 792 y 797).

127. J.D. GONZÁLEZ CAMPOS, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y M^a. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: *Curso de Derecho Internacional Público*, 5^a ed., Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, p. 356.

128. J.A. PASTOR RIDRUEJO: *Curso...*, *op. cit.*, p. 85.

Sólo cuando se haga realidad la centralización efectiva de la facultad del recurso a la coerción para garantizar el respeto por todos los Estados de la integridad de los derechos de los demás Estados y la satisfacción de los intereses comunes -cuya primera tentativa en Derecho se diseñó en el Pacto de la Sociedad de Naciones y se perfeccionó en el sistema instituido en la Carta de las Naciones Unidas, ambiciosa por sus intenciones pero durante largo tiempo poco satisfactoria en su eficacia- se dará el paso decisivo para superar el sistema generalizado de autoprotección¹²⁹ y completar el tránsito de lo unilateral hacia lo colectivo e institucional.

Por ello, una consecuencia particularmente importante de la parálisis de la acción institucional prevista en el Capítulo VII concierne a la evolución de la noción de legítima defensa en Derecho Internacional contemporáneo y a las invocaciones extensivas que respecto de ella se han formulado. Por una parte, la tensión Este-Oeste favoreció la creación de acuerdos regionales de defensa mutua destinados a poner en práctica la legítima defensa colectiva. Por otro lado, algunos Estados han intentado repetidamente ampliar el ámbito de aplicación de la legítima defensa, que está configurada en el artículo 51 de la Carta como reacción frente a un *ataque armado* («agresión armada» en la versión francesa de la Carta).

2.1. *Las interpretaciones extensivas del presupuesto de la legítima defensa*

En el marco de la evolución contemporánea de la legítima defensa se han planteado una serie de interpretaciones extensivas cuya validez presupondría que el derecho consuetudinario de legítima defensa se ha modificado en un sentido más permisivo que el contemplado inicialmente en la Carta de las Naciones Unidas. Un sector de la práctica muestra, en efecto, que los Estados han invocado la legítima defensa frente a amenazas de uso de la fuerza, o bien para intervenir con el fin de proteger a sus nacionales en el extranjero; y también que en otros casos se invoca la existencia de una agresión armada, ya sea sin reunir los criterios de la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea

129. R. AGO: «Octavo Informe sobre la responsabilidad de los Estados», *Anuario...*, 1979, vol.II, 1ª parte, Doc. A/CN.4/318 y Add. 1 a 4, pp. 3-66, pará. 86, p. 55, y pará. 95, nota 227 en p. 60.



General sobre la Definición de la agresión, ya sea para justificar actos con finalidad aflictiva.

Uno de los intentos de ampliar la legítima defensa consiste en la llamada tesis de la «acumulación de incidentes» o «acumulación de actos»¹³⁰, de acuerdo con la cual la acumulación de incidentes armados más o menos menores desarrollados a lo largo del tiempo, tomados en su conjunto y situados en su contexto, podrían ser susceptibles de calificarse como constitutivos de un ataque armado. Constituyen manifestaciones de violencia armada vinculadas a la actuación de las bandas y grupos armados irregulares que generalmente actúan, en razón de su estructura, de manera puntual, golpe a golpe¹³¹. En tales situaciones de violencia recurrente se desarrollan de forma continuada actos hostiles contra otro Estado¹³², aunque estos actos, en razón de su escasa magnitud, no constituyen en sí mismos e individualmente un ataque armado.

La justificación relativa a la «acumulación de actos» ha sido progresivamente formulada e invocada por Israel en las diferentes fases del conflicto que le ha enfrentado con los Estados árabes. Aunque dicha tesis ha sido argumentada por éste y otros Estados en el contexto de conflictos armados directos, la construcción a la que nos referimos ha encontrado su más firme expresión en el marco de situaciones en las que un Estado debía hacer frente a una serie de acciones armadas protagonizadas por efectivos irregulares. Así, en el caso israelí, ante la dificultad estratégica de reaccionar frente a cada incursión o acto de sabotaje llevado a cabo por un pequeño grupo armado, el gobierno de este Estado ha optado por responder de la manera más decisiva al conjunto de acciones armadas previas, al considerar que en su integridad constituyen un ataque armado, realizado, en opinión del Gobierno Israelí, desde centros de operaciones de grupos terroristas. Tales respuestas son según Israel, necesarias y apropiadas no tanto como reacciones al incidente que las ha inmediatamente

130. El alcance de dicha tesis se proyecta tanto sobre el presupuesto de la reacción defensiva, al sugerirse una asimilación al ataque armado de acciones que en principio no equivalen al mismo, como sobre los límites o condiciones que se requieren para el ejercicio de la legítima defensa, al plantearse una flexibilización de dichos límites en atención a la singularidad de la situación planteada (cfr. R. AGO: «Adición al Octavo Informe sobre la responsabilidad de los Estados», *Anuario...*, 1980, vol. II, 1ª parte, Doc. A/CN.4/318/Add.5 a 7, pp. 15-74, p. 73 y pp. 121-122).

131. A este respecto, cabe señalar que las llamadas «guerras por intermedio» o «guerras subversivas» constituyen unas manifestaciones de técnicas bélicas mediante las cuales, cuando son atribuibles a Estados, éstos se hostigan mutuamente a través de acciones de fuerza limitadas en el espacio y el tiempo.

132. Véase R. W. TUCKER: «Reprisals and Self-Defence», *AJIL*, 1972, pp. 586-596, p. 595.

precedido, sino frente a una cadena de acciones de la que este incidente constituiría el último eslabón.

La anterior posición ha sido mantenida por Israel a propósito de varias operaciones de carácter limitado y, en particular, en sus acciones armadas en Suez en octubre de 1956¹³³; en las acciones armadas sobre Karameh, en marzo de 1968¹³⁴; también para justificar las acciones israelíes sobre el Líbano en mayo de 1975¹³⁵ y las posteriores de 1979 en territorio libanés¹³⁶; así como en 1982 con motivo de la operación «Paz en Galilea»¹³⁷.

Otros Estados han recurrido asimismo a la tesis de la acumulación de actos, como Gran Bretaña en 1964 para justificar las acciones armadas de los efectivos británicos destacados en la Federación de Arabia del Sur sobre el fuerte yemenita de Harib¹³⁸; asimismo fue invocada por los Estados Unidos en

133. Véase *UNYB*, 1956. El representante israelí en la 5ª sesión de emergencia de la Asamblea General se refirió a que «... [a] long and uninterrupted series of encroachments... constitute in its totality the essence and the reality of an armed attack» (A/PV.561/Add.1, par. 61).

134. Se refiere Israel a los numerosos actos hostiles desarrollados desde Jordania, declarando que ante tales amenazas «had no choice but to act in self-defence» (intervención del representante del Israel ante el Consejo de Seguridad, 21 de marzo de 1968, S/PV.1404; cfr. *UNYB*, 1968, p. 193). En el mismo año se producen los bombardeos sobre Irbid, el 4 de junio, y el ataque al campo de refugiados palestinos de Salt, el 4 de agosto, ambos en territorio jordano, acciones que Israel considera la respuesta a ataques anteriores de los que ha sido objeto que hacían «necesaria» la adopción de medidas por parte de las fuerzas armadas israelíes (intervención del representante de Israel ante el Consejo de Seguridad, 5 de agosto de 1968, S/PV.1434; cfr. *UNYB*, 1968, p. 205).

135. Dichas acciones son justificadas como medidas defensivas frente a los reiterados actos de agresión cometidos en las semanas precedentes (carta de Israel al Consejo de Seguridad, 14 de mayo de 1975, S/11690).

136. Se justificaron en ejercicio del derecho inherente de legítima defensa frente a la escalada de actos desarrollados desde aquel Estado en los meses precedentes (intervención del representante permanente de Israel ante el Consejo de Seguridad, 31 de mayo de 1979, cfr. *UNYB*, 1979, p. 329).

137. Intervención del representante de Israel ante el Consejo de Seguridad, S/PV.2374 y 2375.

138. Dichas acciones fueron presentadas como medidas defensivas en respuesta a una serie de acciones previas atribuibles a Yemen que consideradas en su conjunto constituirían un ataque armado. Antes de la acción británica, numerosos incidentes, cuya responsabilidad se atribuía a Yemen, fueron denunciados ante el Consejo de Seguridad (carta del Gobierno británico al Consejo de Seguridad, 2 de julio de 1963, S/5343; carta de 10 de septiembre, S/5424; cartas de 20, 28 y 31 de marzo de 1964, S/5618, S/5628, S/5432 respectivamente). Ante el Consejo se argumentó que la reiteración de los incidentes había convencido a los Gobiernos de la Federación y al británico de que Yemen desarrollaba contra Arabia del Sur un ataque que tendía a cobrar mayor intensidad, por lo que el Gobierno británico se vio compelido, como responsable de la defensa de la Federación, a desarrollar la acción



relación con las medidas adoptadas en el Golfo de Tonkin en 1964 frente al conjunto de acciones de los efectivos regulares e irregulares que venían infiltrándose en la República de Vietnam¹³⁹, y posteriormente a propósito del ataque aéreo sobre Libia en 1986¹⁴⁰; finalmente, puede señalarse el recurso a similares argumentos por África del Sur en relación con sus operaciones contra sus Estados vecinos y particularmente contra Angola¹⁴¹.

En este mismo marco de la práctica, ciertos Estados también se han apoyado en un concepto amplio de legítima defensa como reacción frente a otros Estados que se han limitado a suministrar armas, apoyar logísticamente o de otro modo a grupos armados que actúan en el territorio de aquéllos, o incluso como reacción frente a Estados que se ven impotentes para impedir que desde su territorio grupos armados realicen incursiones en un Estado vecino y vuelvan a su «santuario». África del Sur se expresó en dicho sentido en sus ataques contra Estados vecinos; Israel recurrió también a esta interpretación con relación al Líbano; y los Estados Unidos han justificado en dichos términos su reacción frente a infiltraciones militares o para hacer frente a la agresión indirecta en Vietnam, así como su proclamado ejercicio de la legítima defensa colectiva para asistir a El Salvador y, en distinta medida, a Honduras y Costa Rica, a enfrentar la agresión indirecta que Nicaragua realizaba al facilitar armas y apoyo logístico a los guerrilleros salvadoreños.

Sin embargo, la práctica del Consejo de Seguridad relativa a algunos de dichos casos indica que la asistencia y apoyo prestado por un Estado a bandas armadas o grupos irregulares en la forma de suministro de armas o de «santuario» en su territorio no tiene por qué equipararse a un ataque armado: así, por ejemplo, la condena de los *raids* de Israel contra Líbano (2 de diciembre de 1975) o Túnez (1 de octubre de 1985), o de la de África del Sur contra sus Estados vecinos; es más, en alguna ocasión la respuesta armada fue condenada en sí misma como ataque armado, por ejemplo, la condena enérgica del Consejo de Seguridad por la agresión perpetrada por Israel contra el territorio

militar del 28 de marzo (intervención del representante de Gran Bretaña ante el Consejo de Seguridad, 2 de abril de 1964, S/PV.1106, parás. 33-63).

139. Intervención del representante de los EEUU ante el Consejo de Seguridad, 5 de agosto de 1964, S/1140.

140. Intervención del representante de los EEUU ante el Consejo de Seguridad, 21 de abril de 1986, S/PV.2374.

141. S/PV.2597, 20 de junio de 1985; no obstante, en la Resolución 567 (1985), de 20 de junio, el Consejo de Seguridad condena el acto de agresión cometido contra Angola en la provincia de Cabinda, así como la utilización del territorio de Namibia para lanzar sus ataques.

tunecino. Posteriormente, la CIJ se pronunciaría a este respecto rechazando que el suministro de armas constituya un ataque armado.

Otra manifestación de las interpretaciones amplias de la legítima defensa ha consistido en reivindicar la legítima defensa preventiva. En esta línea se inscriben las diversas alegaciones de Israel con ocasión del bombardeo del reactor nuclear de Osirak el 7 de junio de 1981¹⁴². Las razones invocadas por Israel para la destrucción del reactor nuclear *Tamuz I*¹⁴³ fueron, según su Primer Ministro, que el reactor serviría en realidad para la fabricación de bombas atómicas cuyo destino sería la destrucción de Israel. Aunque el Representante de Israel en las Naciones Unidas no pronunció ante el Consejo de Seguridad el término «legítima defensa preventiva», invocó claramente esta noción así como las características que la configuran: amenaza grave e inminente, y por tanto necesidad inmediata, aunque también proporcionalidad, pues el ataque aéreo fue lanzado deliberadamente en domingo, a fin de «reducir al mínimo» la pérdida de vidas humanas¹⁴⁴. El Consejo de Seguridad no tomó en cuenta esos argumentos en la Resolución 487 (1981), de 19 de junio, adoptada por unanimidad, en la que condenó enérgicamente el ataque israelí¹⁴⁵. Es cierto que el Consejo no se pronunció directamente sobre la tesis israelí, lo que pudo deberse a que el Director General de la AIEA había desmentido las alegaciones de Israel punto por punto en el curso de los debates¹⁴⁶. Cabe además destacar que varios de los países que tomaron la palabra en los debates rechazaron expresamente el argumento de la legítima defensa y condenaron el recurso anticipado a la fuerza¹⁴⁷, posteriormente condenada también no sólo por los países socialistas y los «no alineados», sino asimismo por la mayoría de los Estados occidentales.

142. Sobre este caso, véanse, entre otros, A. D'AMATO: «Israel's Air Strike upon the Iraqi Nuclear Reactor», *AJIL*, 1983, pp. 584-588; G. FISCHER: «Le bombardement par Israël d'un réacteur nucléaire iraquien», *AFDI*, 1982, pp. 147-165; W.TH. MALLISON & S. V. MALLISON: «The Israeli Aerial Attack of June 7, 1981, upon the Iraqi Nuclear Reactor: Aggression or Self-Defence?», *Vand.J. Trans'l.L.*, 1982, pp.417-448; R. BERMEJO GARCÍA: *El marco jurídico...*, op. cit., pp. 306-309.

143. El reactor nuclear estaba siendo construido con la colaboración de técnicos franceses y estaba previsto someterlo al control y a la inspección de la Agencia Internacional de la Energía Atómica.

144. S/PV.2280, de 12 de junio de 1981 (cfr. *ILM*, 1981, pp. 971 ss).

145. Véase en *ILM*, 1981, p. 993.

146. S/PV.2288 (cfr. *ILM*, 1981, p. 991). El Consejo de seguridad retomó la condena que la Agencia Internacional de la Energía Atómica había realizado en su resolución de 12 de junio de 1981 (cfr. *ILM*, 1981, pp. 963-964).

147. S/PV. 2280-2288 (cfr. *ILM*, 1981, pp. 975-992).

A la legítima defensa también se ha recurrido en ciertos casos de la práctica para justificar intervenciones militares de protección o de rescate de nacionales: así, por Gran Bretaña en Suez (1956)¹⁴⁸ y las invocaciones oficiales ante el Consejo de Seguridad por varios Estados, en particular Israel y Estados Unidos. El primero en relación con la operación de rescate realizada en Entebbe (Uganda) en 1976, operación que recibió la aprobación de los Estados Unidos y la tolerancia de los occidentales miembros del Consejo¹⁴⁹, que prefirieron evitar pronunciarse sobre la cuestión de la legítima defensa invocada por el Gobierno israelí¹⁵⁰. Por su parte, Estados Unidos ha dejado traslucir en sus declaraciones la interpretación amplia de la legítima defensa que englobaría el derecho consuetudinario de la protección de nacionales por medio del recurso a la fuerza. En tal sentido se ha manifestado en relación con la operación llevada a cabo para recuperar al buque mercante *Mayaguez*¹⁵¹, en cierta medida respecto de la incursión en Irán¹⁵², y también en relación a la intervención en Panamá en 1989¹⁵³. Sin embargo, en relación con su intervención en Granada

148. Véase en tal sentido el discurso pronunciado por el Lord Chancellor (Lord Kilmuir) el 1 de noviembre de 1956 a propósito del debate sobre la intervención en Suez, entre cuyas justificaciones se invocaba la protección de nacionales británicos («Contemporary Practice of the United Kingdom», *ICLQ*, 1957, p. 330). Para un examen reciente del caso, G. MARSTON: «Armed Intervention in the 1956 Suez Canal Crisis: The Legal Advice Tendered the British Government», *ICLQ*, 1988, pp. 773-817.

149. Véanse las intervenciones de Francia (S/PV. 1939 y S/PV. 1943), Gran Bretaña (S/PV. 1940), Suecia (S/PV. 1940), RFA (S/PV. 1941), Japón (S/PV. 1942) e Italia (S/PV. 1943).

150. La declaración del representante israelí ante el Consejo de Seguridad sobre la operación de Entebbe (S/PV. 1939).

151. Véase la declaración del Presidente Ford en Ch. ALIBERT: *Du droit de se faire justice dans la société internationale depuis 1945*, LGDJ, Paris, 1983, p. 282. El autor hace notar a este respecto que para Camboya «se trataba de un barco espía que se encontraba en sus aguas territoriales» (*ibid.*). Sobre el caso, M. RONZITTI: *Rescuing Nationals Abroad through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity*, Nijhoff, Dordrecht, 1985, pp.138-139, y la bibliografía por él citada. El autor señala cómo los Estados Unidos invocaron en un principio la comisión de un acto de piratería, para posteriormente pasar a calificar el comportamiento de las autoridades camboyanas de responsables de la retención ilegal y no provocada del «Mayaguez», que suponía una amenaza a la paz internacional y un acto de agresión armada, para, a partir de esta construcción, pasar a justificar la operación de rescate de la tripulación y del buque como un acto de protección de nacionales y de legítima defensa (*ibid.*, p. 139).

152. Cfr. J.R. D'ANGELO: «Resort to Force by States to Protect Nationals: The US Rescue Mission to Iran and its Legality under International Law», *VJIL*, 1980-81, pp. 485-519.

153. S/PV.2902, de 23 de diciembre de 1989, p. 8.

se desligaron de la cobertura de la legítima defensa, invocando un derecho autónomo a la protección de sus nacionales¹⁵⁴.

Por otro lado, durante la etapa de las «guerras de liberación nacional» o «guerras coloniales», los países del Tercer Mundo sostuvieron en el seno de las Naciones Unidas la legitimidad del recurso a la fuerza para asistir a los pueblos en el ejercicio del derecho a la libre determinación. Dichas posiciones fueron manifestadas en particular en el curso de la elaboración de la Resolución 3314 (XXIX), que incorpora la Definición de la Agresión, donde se reprodujeron las divergencias entre los grupos de Estados que ya se habían desarrollado en el seno del Comité Especial sobre la Declaración de los Principios.

En efecto, en aquellos dos contextos fue muy debatida la cuestión de si las potencias administradoras podían utilizar la fuerza en los territorios coloniales y no autónomos para prolongar esa situación, y si los pueblos de esos territorios podían emprender una guerra de liberación, y pedir y recibir ayuda de terceros Estados a este efecto¹⁵⁵. Los Estados afro-asiáticos y socialistas preconizaron una ampliación de la prohibición del recurso a la fuerza en el sentido de que ésta pasara a comprender la prohibición del empleo de la fuerza por las potencias coloniales a fin de suprimir la lucha contra ese régimen y defendieron estos grupos de Estados la consideración de las guerras de liberación colonial como excepción a la prohibición del recurso a la fuerza invocando en un primer momento la excepción de la legítima defensa. De acuerdo con esta posición, el mantenimiento de una dominación colonial constituye una agresión permanente y los movimientos de liberación nacional pueden emplear en ejercicio de su derecho de legítima defensa todos los medios a su alcance y recibir de Estados y Organizaciones Internacionales toda clase de ayuda, inclusive en forma de intervención militar directa contra la potencia metropolitana

154. En este sentido, véase la carta del Asesor Jurídico del Departamento de Estado (de 10 de febrero de 1984) reproducida por M.N. LEICH: «Contemporary Practice of the United States relating to International Law», *AJIL*, 1984, pp. 661-665, en p. 665.

155. Véanse las distintas posiciones de los grupos de Estados durante los trabajos preparatorios, en E. PÉREZ VERA: *Naciones Unidas y los principios de la coexistencia pacífica*, Tecnos, Madrid, 1973, pp.83-86; A. TANCA: «The Prohibition of Force in the UN Declaration on Friendly relations of 1970», en A. Cassese (ed.): *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Nijhoff, Dordrecht, 1986, pp.397-412; C. GUTIÉRREZ ESPADA: *El uso de la fuerza y el Derecho internacional después de la descolonización*, Cuadernos de la Cátedra «J.B. Scott», Universidad de Valladolid, 1988, pp. 39-40.



que lo reprime por la fuerza¹⁵⁶. No obstante, semejante extensión de la legítima defensa habría de descartarse si atendemos al compromiso de las delegaciones occidentales y afro-asiáticas en la negociación y adopción de la propia Resolución 2625 (XXV)¹⁵⁷.

Por otro lado, la ineficacia del Consejo de Seguridad ha sido un argumento recurrente junto con la invocación como pretendida legítima defensa del recurso a la fuerza con diversos fines lejanos de los correspondientes a esta institución, en particular el relativo a la lucha contra el terrorismo internacional¹⁵⁸. La práctica de algunos Estados ha planteado en este sentido una serie de ambivalencias en torno a la legítima defensa y a las represalias armadas¹⁵⁹. Esa confusión se puede detectar especialmente en los supuestos en los que los Estados Unidos han adoptado tal tipo de medidas¹⁶⁰, así como en

156. Sobre esta interpretación, M.L. ESPADA RAMOS: «Legalidad de las luchas de liberación nacional», *Anuario de Estudios Sociales y Jurídicos*, 1976, pp. 119-175.

157. J.A. PASTOR RIDRUEJO: *Curso...*, *op. cit.*, p. 281-282. La Declaración contenida en la Resolución 2625 (XXV) establece como solución de compromiso un deber de abstención para los Estados coloniales y un derecho de acción de los pueblos colonizados, reiterado en la Resolución 3314 (XXIX). En ninguna de ellas se menciona la legítima defensa ni se afirma que la resistencia a la que los pueblos tienen derecho sea una lucha armada, aunque la posición de la gran mayoría de los Estados y de la doctrina avala la interpretación en el sentido de que se reconoce el derecho a la lucha armada del pueblo colonial.

158. Para un estudio de las posibilidades de acción de los Estados para luchar contra el terrorismo internacional sobre la base de la legítima defensa, las contramedidas y el estado de necesidad, véase J. ALCAIDE FERNÁNDEZ: *Las actividades terroristas ante el Derecho Internacional contemporáneo*, Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla, 1996, p. 553 ss.

159. Así, en un estudio relativo a la posición de los Estados Unidos en la materia se afirma: «It is clear that the United States has taken the *categorical position* that reprisals involving the use of force are illegal under international law;...and that it recognizes the difficulty of distinguishing between proportionate self-defense and reprisals but maintains the distinction. Where the United States has itself possibly engaged in reprisal action involving the use of force, characterization of the action has been confused by equating it also with self-defense» (Estudio realizado por el Servicio Jurídico del Departamento de Estado norteamericano), en «Contemporary Practice of the United States», *AJIL*, 1979, pp. 489-492, pp. 491-492.

160. El mencionado estudio califica las operaciones americanas en el Golfo de Tonkin y en Pleiku de represalias (*ibid.*, p. 491). Sobre el caso W.D. VERWEY: «Bombing on the North after Tonkin and Pleiku: Reprisals?», *RBDI*, 1969, pp. 460-479; en dicho estudio se constata que en el Senado americano las declaraciones se refieren a represalias mientras que ante el Consejo de Seguridad se invoca la legítima defensa (p. 491), con lo que parece que los EEUU evitan justificar sus medidas por la vía de las represalias a fin de no contradecir su «categórica» posición tradicional. La tendencia se confirma con las declaraciones de los representantes norteamericanos a propósito de la operación sobre Trípoli y Benghazi, del 14 al 15 de abril de 1986, refiriéndose ante el Consejo a la justificación de la legítima

los de Gran Bretaña¹⁶¹ e Israel¹⁶², pues se une la invocación de la legítima defensa con el argumento de la lucha eficaz contra el terrorismo internacional¹⁶³.

Las diferencias que cabe establecer entre la legítima defensa y las represalias han quedado oscurecidas o no han sido claramente percibidas en el tratamiento que el Consejo de Seguridad ha dado a algunos de estos casos. En efecto, salvo algunas condenas claras del Consejo de Seguridad de acciones militares como represalias¹⁶⁴, este órgano ha evitado calificar expresamente

defensa (S/PV.2674, pp. 13-15, y S/17990), y, posteriormente, respecto de la destrucción de dos plataformas petroleras iraníes el 19 de octubre de 1987, que se produjo tres días después del lanzamiento de un misil por Irán que había alcanzado un petrolero con matrícula de los EEUU fondeado en aguas territoriales de Kuwait (carta del representante de Kuwait al Presidente del Consejo de Seguridad, 16 de octubre de 1987, S/19215; carta de representante de los EEUU, 19 de octubre de 1987, S/19219, en las que se invoca la legítima defensa).

161. Cabe recordar que en la Resolución 188 (1964), de 8 de abril, el Consejo de Seguridad condenó la acción británica como represalia armada y que Gran Bretaña no ejerció su veto. En su explicación del voto, su representante explica que su ausencia de objeción a la condena del Consejo se debe a su convicción de que la acción de su Gobierno se justificaba a título de legítima defensa y que no constituía un acto de represalia (SCOR, 19th year, 1111th Meeting, parás. 29-30).

162. A partir de los años 60 el Gobierno israelí cambió su táctica ante el Consejo de Seguridad, de manera que en lugar de invocar el argumento de las represalias para justificar sus operaciones militares sobre el territorio de los Estados árabes, invoca casi en todos los casos la legítima defensa frente a la agresión indirecta. Véanse por ejemplo las siguientes declaraciones del representante de Israel ante el Consejo de Seguridad: en relación con el incidente del Kibboutz de Dan (SCOR, 19th year, 1162 Meeting, par. 59; el incidente de As Samu (ibid. 21st year, 1320 Meeting, par. 56 ss); al ataque contra el aeropuerto de Beirut por comandos israelíes (ibid. 23rd year, 1460 Meeting, pp. 22-23; el Consejo de Seguridad condenó a Israel por estos hechos en la Resolución 262, de 1968); el incidente d' Es Salt (Ibid. 24th year, 1466 Meeting, par. 87); *raid* sobre el Líbano (Ibid. 24th year, 1498 Meeting, par. 79); *raid* sobre el Líbano (Ibid., 25th year, 1537 Meeting, par. 34); *raid* sobre el Líbano (Ibid., 25th year, 1551 Meeting, par. 47); operación militar contra el Líbano (Ibid. 27th year, 1643 Meeting, par. 47); incidente de Lod (Ibid., 27th year, 1648 Meeting, par. 83); operación militar en el Líbano (Ibid., 33rd year, 2071 Meeting, par. 52); bombardeo de la sede de la OLP en Túnez (S/PV.2611, 2 de octubre de 1985, pp. 21 ss).

163. Así por ejemplo, Israel en el *raid* sobre Túnez de 1 de octubre de 1985 (S/PV.2611, p.22) y EEUU en los *raids* sobre Trípoli y Benghazi (S/PV.2674, pp. 13-15).

164. Resolución 101 (1953), de 24 de noviembre, condena la acción de represalia israelí en Qibya de 14 y 15 de octubre de 1953; Resolución 228 (1966), de 25 de noviembre, sobre la operación israelí emprendida en Jordania el 13 de noviembre de 1966, sobre la que subraya que los actos de represalias militares no pueden ser tolerados; Resolución 262 (1968), de 31 de diciembre, en la que condena la «acción militar» israelí sobre Beirut el 28 de diciembre de 1968; repite la fórmula de la Resolución 228 en la Resolución 270 (1969), de 26 de agosto, a propósito de una operación en territorio libanés.



como represalias las incursiones militares sobre las que ha tenido ocasión de pronunciarse y con frecuencia se ha visto imposibilitado de adoptar una resolución, por lo que esta ausencia de posicionamiento del Consejo en algunas ocasiones ha traído consigo mayores incertidumbres.

2.2. *La proliferación de la legítima defensa colectiva*

La quiebra del sistema de seguridad colectiva previsto en 1945 tuvo entre sus consecuencias el hecho de que las superpotencias retornaran al viejo sistema de las alianzas políticas y militares al articular bloques contrapuestos que pasan a autoprotegerse militarmente mediante organizaciones o acuerdos de legítima defensa colectiva.

De este modo, con posterioridad a 1945, los Estados concluyeron numerosos tratados de alianza y asistencia mutua sobre la base del artículo 51 con los que se situaban al margen del derecho de veto. Entre ellos se cuentan el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, hecho en Río de Janeiro el 2 de septiembre de 1947¹⁶⁵, el Pacto de la Unión Europea Occidental de 17 de marzo de 1948¹⁶⁶, el Tratado del Atlántico Norte de 4 de abril de 1949¹⁶⁷, el Pacto de la Liga Árabe¹⁶⁸, el Pacto ANZUS, firmado en San Francisco el 1 de septiembre de 1951, el Tratado de la SEATO, firmado en Manila el 8 de septiembre de 1954, y el Pacto de Varsovia de 14 de mayo de 1955. Destinados en principio a asegurar la defensa de otro Estado, llegaron a situarse «en el amplio *vacuum* creado por la...impotencia del sistema de seguridad colectiva»¹⁶⁹. Tales acuerdos suponían, en el marco de la guerra fría, un endurecimiento de los antagonismos políticos y militares, aunque jurídicamente no podían ser juzgados contrarios a la Carta de las Naciones Unidas¹⁷⁰. El vínculo que mantienen con ella reside en el artículo 51 al constituir acuerdos

165. Cfr. texto en J.D. GONZÁLEZ CAMPOS, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, y M^{ra}. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: *Materiales de Prácticas de Derecho Internacional Público*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1992, pp. 745-746.

166. Modificado por el Protocolo de París de 23 de octubre de 1954 (vid. texto en español en *BOE*, 8 de mayo de 1990).

167. *BOE*, 31 de mayo de 1982.

168. Firmado en El Cairo el 13 de abril de 1950 (véase texto en *AJIL*, 1955, supp., pp. 51 ss).

169. Ch. de VISSCHER: *Teorías y realidades en Derecho Internacional público*, trad. P. Sancho Riera, Bosch, Barcelona, 1962, p. 127.

170. *Ibidem*.

de legítima defensa colectiva. Por ello, el desarrollo de una acción de tales características no se encuentra sometido a la autorización del Consejo de Seguridad, escapando así al derecho de veto.

Los tratados de alianza militar y ayuda mutua concluidos por los Estados miembros de las Naciones Unidas, tanto bilaterales como de ámbito regional, se refieren implícitamente en sus disposiciones al artículo 51 de la Carta. En este sentido, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) ofrece una especie de modelo que ha sido seguido en otros tratados¹⁷¹. En efecto, reveladora de la solidaridad regional, la fórmula según la cual una agresión contra uno de los miembros equivale a un ataque contra todos fue retomada en la Carta de la OEA¹⁷², en el Tratado de la Alianza Atlántica¹⁷³, en el Pacto de la Liga Árabe¹⁷⁴, así como en otros instrumentos de alcance más limitado.

Hay que hacer notar, por otra parte, que la práctica desarrollada por los Estados indica que la existencia de un acuerdo de ayuda mutua no es requisito indispensable para el ejercicio de la legítima defensa colectiva. Así se induce de algunos pronunciamientos de Estados acerca de las invocaciones de legítima defensa colectiva efectuadas en ciertos casos, como por ejemplo la intervención norteamericana en el Líbano en 1958, efectuada según los Estados Unidos para

171. Dispone en su artículo 3,1º que «Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos y, en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas».

172. Firmada en Bogotá el 30 de abril de 1948, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, de 27 de febrero de 1967, y por el Protocolo de Cartagena de Indias, el 5 de diciembre de 1985 (véase el texto en J.J. CAICEDO CASTILLA: *El Derecho Internacional en el sistema interamericano*, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1970, pp. 544-590, en concreto el texto del artículo 3, f en p. 545, y en *RGDIP*, 1986, pp. 1061 ss).

173. El artículo 5º dispone: «Las Partes convienen en que un ataque armado contra una o varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y en consecuencia acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte».

174. Art. 2.



hacer frente a la agresión indirecta a la que estaba sometido aquel país¹⁷⁵, o la británica en Jordania, también en 1958. Igualmente significativo es el hecho de que ninguno de los Estados más críticos negaron ante el Consejo de Seguridad que aquellos Estados no pudieran intervenir por no haber celebrado previamente un acuerdo de ayuda mutua. Otros supuestos en los que también se ha invocado la legítima defensa colectiva parecen asimismo responder a esta interpretación de la noción de legítima defensa colectiva, como por ejemplo en las invocaciones de los Estados Unidos del artículo 51 de la Carta en relación con su intervención a favor de Vietnam del Sur¹⁷⁶; también en las de Gran Bretaña en 1964 con ocasión de su acción armada contra Yemen del Sur, en favor de la Federación Árabe; por la Unión Soviética a propósito de las intervenciones en Checoslovaquia en 1968 y en Afganistán en 1979¹⁷⁷; y de nuevo aparece entre los argumentos de los Estados Unidos en relación con su intervención en Nicaragua entre 1982 y 1984. Podría concluirse, pues, que los acuerdos previos de ayuda mutua no son requisitos para la validez del ejercicio del *derecho* a legítima defensa colectiva, sino, más bien, tratados por los que los Estados asumen la *obligación* de concurrir a la defensa de un Estado víctima de un ataque armado.

2.3. *Los límites generales e institucionales de la legítima defensa en la práctica internacional*

La evolución de la noción y condiciones de aplicación de la legítima defensa no se ha producido en el sentido buscado por ciertos grupos de Estados, pero la práctica internacional, sin duda, ha dejado sentir sus efectos en la regulación contemporánea de dicha institución¹⁷⁸. Así, resulta que la caracterización actual de la legítima defensa, como confirma la Corte en la *caso Nicaragua/EE.UU.*, aun desde una perspectiva restrictiva, acoge una figura más amplia que la establecida en 1945. Por lo que respecta a su presupuesto, se

175. Sobre el caso, véanse R.-J. DUPUY: «Agression indirecte et intervention sollicitée à propos de l'affaire libanaise», *AFDI*, 1959, pp. 431-467; Q. WRIGHT: «United States Intervention in Lebanon», *AJIL*, 1959, pp. 112-125.

176. Véase *Department of State Bulletin*, n° 476, 1966.

177. Véase S/PV.2190, pp. 42-45.

178. Cabe destacar que en su delimitación es punto de referencia obligado la decisión de la CIJ en la sentencia de 27 de junio de 1986, en la que reconoce la vigencia de este derecho y señala las condiciones a las que se encuentra subordinada su puesta en práctica (*ICJ Rep.*, 1986, pará. 195, pp. 103-104; pará. 176, p. 94; pará. 232, p. 120; pará. 200, p. 105; y pará. 199, p. 105).

acepta generalmente que puede ejercerse en supuestos de «ataque armado» que desbordan el sentido del artículo 51 y, no obstante, se contemplan en la Resolución 3314 (XXIX), que contiene la Definición de la Agresión¹⁷⁹.

Por una parte, la gravedad excepcional del ilícito que habilita para el ejercicio de la legítima defensa (*el ataque armado*) es el fundamento que da sentido a los límites generales que rigen la reacción defensiva, y, por otra, los efectos de la agresión y la reacción respecto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales constituyen el marco en el que cobran sentido los límites institucionales previstos en el artículo 51 de la Carta.

En efecto, la legítima defensa ha de reunir las condiciones de necesidad y proporcionalidad, que son los límites generales a los que se halla subordinada la reacción defensiva en el Derecho Internacional contemporáneo¹⁸⁰. Dichos límites, no previstos expresamente en la Carta de las Naciones Unidas, son parte del régimen normativo actual de la legítima defensa, que con la Carta vió precisado sus perfiles en lo relativo a la «necesidad» de la fuerza: los datos de la práctica del período de entreguerras apuntan a que la legítima defensa se concebía ya entonces como un recurso a la fuerza frente a un ataque armado¹⁸¹, tendencia que cristalizó en el artículo 51 de la Carta. Los perfiles normativos

179. Desde luego, el ataque armado (agresión armada en su versión francesa) es, como se especifica en el art. 51, el presupuesto *sine qua non* para el ejercicio de la legítima defensa. Así lo confirmó la CIJ (*ICJ Rep.*, 1986, parás. 194, 195, 229, 232, 237, 249). No obstante, según la CIJ, la agresión indirecta a la que se refiere el art. 3 de la Resolución 3314 (XXIX) también justifica el ejercicio de la legítima defensa siempre que la realización de esas acciones revistan una gravedad tal que equivalgan a los actos calificados como de agresión (*ICJ Rep.*, 1986, pará. 195).

180. El art. 51 de la Carta no es toda y la única regulación normativa de la legítima defensa en el Derecho Internacional contemporáneo y, en este sentido, nos parece exacto reconocer que la Carta se nutre de los principios de necesidad y proporcionalidad que el Derecho Internacional general exigía con anterioridad como criterios de legitimidad del recurso unilateral a la fuerza. Estos principios, tal como fueran formulados a raíz del incidente del *Caroline* (1837) por el entonces Secretario de Estado norteamericano, D. Webster, son parte del Derecho Internacional actual y sirven de guía para el recurso a la fuerza en legítima defensa o, en otras palabras, son hoy el *locus classicus* del Derecho de la legítima defensa, sin que ello signifique aceptar el análisis del incidente del *Caroline* efectuado por una parte de la doctrina, sobre todo anglosajona, y algunos Estados, y que identificaría en dicha situación un supuesto de legítima defensa y no, como parece más acertado, de estado de necesidad.

La CIJ, en su reciente opinión consultiva sobre las armas nucleares, ha precisado que esta doble condición inmanente a la legítima defensa (necesidad y proporcionalidad) «se aplica igualmente al Artículo 51 de la Carta» (*Opinión consultiva de la CIJ sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, Doc. A/51/218, de 19 de julio de 1996, pará. 41, p. 21).

181. I. BROWNIE: *International Law and the Use of Force by States*, Clarendon Press, Oxford, 1963, p. 247.



del derecho a la legítima defensa como parte del Derecho Internacional general inmediatamente anterior a la Carta de las Naciones Unidas no contrastaban sustancialmente, por tanto, con su regulación en el artículo 51 de la Carta. De este modo, la coexistencia actual de dos regímenes normativos distintos reguladores de la legítima defensa en Derecho Internacional -convencional uno, el artículo 51 de la Carta, consuetudinario otro- coinciden en su contenido sustantivo y sólo difieren en aspectos procedimentales¹⁸².

En lo relativo al criterio de necesidad, tres caracteres fundamentales son los que determinan su contenido: en su función como límite que rige las condiciones en que se ejerce el derecho de legítima defensa, se concreta en permitir establecer una discriminación entre las medidas de fuerza susceptibles de ser empleadas. Es por ello que, de acuerdo con tal configuración, aquellas medidas han de ajustarse al fin defensivo. En segundo lugar, esta acepción de la necesidad también pone de manifiesto otra noción presente en el concepto: se trata de un reenvío al llamado concepto de inmediatez, de acuerdo con el cual se establece una limitación espacio-temporal de la reacción defensiva. Finalmente, la exigencia de necesidad es indisociable de la idea de proporcionalidad pues ambas constituyen «las dos caras de la misma moneda»¹⁸³. Por lo tanto, *si se adopta una concreta medida de fuerza, ésta debe constituir la única medida a través de la cual podría cumplirse el objetivo defensivo*. De acuerdo con ello, *las medidas que superasen o rebasaran dicho propósito no podrían ser caracterizadas como defensivas*.

Para delimitar el contenido del límite de la proporcionalidad, se habría de enfatizar en la valoración de este criterio la exclusión de aquellas consideraciones extrañas a los limitados objetivos de la legítima defensa. De este modo,

«la proporcionalidad se revela como un criterio sumamente complejo que requiere considerar no sólo la aptitud de las acciones para satisfacer la finalidad defensiva sino que implicaría la exigencia de cierta acomodación entre los medios de combate empleados por el ofensor y los respectivamente utilizados por el Estado que se defiende, así como ciertas limitaciones espaciales en el desarrollo de las

182. Ésta es la posición sostenida por la CIJ en la sentencia de 27 de junio de 1986 sobre el *asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (ICJ Reports 1986, en particular parás. 193-195, pp. 102-104).

183. R. AGO: «Octavo Informe...», *op. cit.*, p. 73.

operaciones y en cuanto a los objetivos concretos susceptibles de ser atacados en ejercicio del derecho de legítima defensa»¹⁸⁴.

Por lo tanto, la condición de proporcionalidad permitiría enjuiciar tanto los límites temporales como los medios de combate, o la extensión espacial de las operaciones armadas. Y la valoración de este criterio habrá de modularse según las circunstancias concretas del caso en que se plantea¹⁸⁵.

Los instrumentos jurídicos posteriores a la Carta no son concluyentes respecto al tema de las limitaciones implícitas del ejercicio de la legítima defensa, en particular porque no aportan elementos de utilidad para concretar el contenido y alcance de tales límites¹⁸⁶, pues de ellos y de las posiciones

184. J.A. GONZÁLEZ VEGA: *Conflictos territoriales, uso de la fuerza y legítima defensa a la luz del conflicto entre Irán e Irak*, 2 vols., Tesis Doctoral, Universidad de Oviedo, 1992, p. 479 (posteriormente publicada como *Conflictos territoriales y uso de la fuerza*, Colección de Estudios Internacionales, Eurolex, Ed. Beramar, Madrid, 1994).

185. En este sentido, la CDI (cfr. *Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 32º período de sesiones*, Anuario..., 1980, vol. II, 2ª parte, Doc. A/35/10, p. 58).

186. En efecto, ni la Resolución 2625 (XXV) ni la Resolución 3314 (XXIX) hacen referencia a dichos requisitos, aunque en el curso de sus trabajos preparatorios fue objeto de discusión la cuestión de hacer explícita la exigencia de la proporcionalidad en una disposición relativa a la legítima defensa. En el marco de los trabajos sobre la Definición de la Agresión aparece un tratamiento más profundo del problema. En este contexto, conviene advertir que los pronunciamientos de los distintos grupos de Estados se limitaban al problema de la admisión o rechazo de la vigencia del criterio en el marco de la legítima defensa, sin entrar en detalles acerca de su posible contenido y alcance. Así, por ejemplo, en el proyecto de las «trece potencias» se abogaba por incorporar el criterio de la proporcionalidad como requisito del derecho de legítima defensa (A/AC. 134/ L. 16 y Add. 1 y 2). Esta propuesta fue contestada firmemente por la URSS por entender que la regulación de la Carta era el marco preciso y explícito de las condiciones de ejercicio de la legítima defensa (intervención ante la Sexta Comisión, cfr. en UNYB, 1972, p.653) y por otros Estados socialistas como Bielorrusia, Hungría, Mongolia, Checoslovaquia y Cuba (vid. «Informe del Comité Especial...», (1970), Doc.NU, A/8171, cfr. en UNYB, 1970; y (1971), Doc.NU, A/8525, cfr. UNYB, 1971). Otros Estados como Finlandia y Grecia mantuvieron un apoyo constante al reconocimiento del requisito por considerarlo útil a efectos de deslindar las acciones agresivas de las de carácter defensivo (vid. sus intervenciones respectivas ante la Sexta Comisión, (1970), Doc.NU, A/8171, cfr. en UNYB, 1970, p. 796; y (1971), Doc.NU, A/8525, cfr. UNYB, 1971, p. 600). También Francia e Israel mantuvieron una actitud de rechazo, insistiendo en el carácter ilimitado del derecho reconocido en el art. 51 (vid. sus intervenciones ante la Sexta Comisión en 1971, «Informe del Comité Especial...», (1971), Doc.NU, A/8525, cfr. UNYB, 1971, p. 600); otros, como Irán (vid. «Informe del Comité Especial...», (1970), Doc.NU, A/8171, cfr. en UNYB, 1970, p. 796), EE.UU. y Gran Bretaña apoyaron el criterio con algunas reservas (ibid. (1971), Doc.NU, A/8525, cfr. UNYB, 1971, p. 600).

adoptadas durante su procedimiento de elaboración sólo cabe inferir con claridad una opinión general favorable a la operatividad del requisito de la proporcionalidad en el régimen de la legítima defensa. No obstante, su reconocimiento generalizado se manifestaría más tarde con ocasión de algunos trabajos de la Comisión de Derecho Internacional¹⁸⁷. Una confirmación de la vigencia de este límite de la legítima defensa resulta más claramente de la actitud que adoptan los Estados cuando pretenden actuar con este título¹⁸⁸. No obstante, cuando los supuestos de la práctica muestran que los Estados persiguen otros objetivos, fundamentalmente de carácter disuasorio o preventivo¹⁸⁹, o también de carácter punitivo¹⁹⁰, se pone de manifiesto una apreciación abusiva de la

Vid. sobre la discusión en la Sexta Comisión, M. ORTEGA CARCELÉN, *La legítima defensa del territorio del Estado*, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 102-107.

187. Los posteriores trabajos de la CDI en materia de responsabilidad internacional de los Estados permiten extraer una respuesta más clara sobre esta cuestión; así, aunque en las observaciones sometidas por los Estados en relación con el art. 34 del Proyecto no hacen referencia alguna a este punto (*Anuario...*, 1982, vol. II, 1ª parte, pp. 21-24), se puede advertir con SICILIANOS que se puso de manifiesto un cambio de actitud. En efecto, se produjo un reconocimiento generalizado con ocasión del examen del Informe de la CDI, sin que se hubieran registrado objeciones entre los diferentes representantes estatales (*Les réactions décentralisées à l'illicite. Des contre-mesures à la légitime défense*, LGDJ, Paris, 1990, p. 314).

188. Véase la práctica considerada por M. ORTEGA CARCELÉN, *La legítima defensa...*, *op. cit.*, pp. 108-115; J. A. GONZÁLEZ VEGA, *Conflictos territoriales, uso de la fuerza y legítima defensa...*, *op. cit.*, pp. 490-496.

189. Esta caracterización se halla por ejemplo presente en la argumentación de EE.UU. ante el Consejo de Seguridad para justificar sus acciones armadas en el Golfo de Tonkin en agosto de 1964 (vid. intervención ante el Consejo de 5 de agosto de 1964, *Doc.NU*, S/PV.1140, parás. 33 ss); en el mismo sentido, las consideraciones del representante británico durante dicha sesión (*ibid.* parás. 78-81). Semejante planteamiento fue utilizado por Israel con motivo de la operación «Paz en Galilea» en 1982 (vid. la intervención de su representante ante el Consejo de Seguridad, de 6 de junio de 1982, *Doc.NU*, S/PV.2375, pp. 8 ss).

190. Se pueden señalar las acciones norteamericanas frente a Vietnam del Norte entre 1966 y 1967, que cifraban su objetivo en castigar la conducta de este Estado por violar los acuerdos internacionales; también las acciones de Israel sobre Quibya y Nahhalin (Jordania) entre 1953 y 1954, sobre Gaza en febrero de 1955 y los incidentes del Lago Tiberíades en diciembre del mismo año, así como los posteriores ataques sobre el valle de Hebrón y Es Sammu en noviembre de 1966 y Karameh en 1968, que se plantearon como acciones de castigo en respuesta a actos anteriores fundamentalmente de efectivos irregulares; asimismo, por parte de Israel las acciones emprendidas en contra de ciertos campos de refugiados en febrero de 1972 (vid. cartas del representante de Israel al Presidente del Consejo de Seguridad, 24 de febrero de 1972 (*Doc.NU*, S/10543); 25 de febrero de 1972, *Doc.NU*, S/10550); contra el Líbano en septiembre de 1972, en respuesta al ataque terrorista durante las Olimpiadas de Munich (vid. cartas del representante de Israel al Presidente del Consejo de Seguridad, 17 de septiembre de 1972 (*Doc.NU*, S/10796); 27 de septiembre de 1972, *Doc.NU*, S/10801), también en una acción ulterior en Beirut en abril de 1973, dirigida contra la infraestructura de la guerrilla palestina

interpretación teleológica de la proporcionalidad, a la que dicha acepción parece prestarse.

La limitada práctica del Consejo de Seguridad, que sólo recientemente en dos ocasiones ha reconocido expresamente durante este período el derecho de legítima defensa¹⁹¹, no es de gran utilidad a este respecto; en cuanto a los supuestos en los que el Consejo ha establecido la condena de algunas de dichas manifestaciones, se suscitan problemas de valoración en torno a si se rechazaba de principio la alegación de la institución defensiva¹⁹², o si cabría implícitamente su admisibilidad, produciéndose entonces la condena en atención a la eventual inobservancia de las limitaciones que regirían su puesta en práctica¹⁹³. Además, el silencio frecuente del Consejo Seguridad, durante la guerra fría, ha favorecido la formulación de planteamientos divergentes respecto del significado que se le ha de atribuir. Por ello sigue siendo necesaria la formulación de criterios que faciliten la aplicación del límite de la proporcionalidad en casos concretos¹⁹⁴.

Por otro lado, ya hemos señalado anteriormente que entre los límites institucionales previstos en el artículo 51, la primera garantía de control de la legítima defensa estriba en que la reacción defensiva se extingue o suspende

(intervención del representante de Israel ante el Consejo de Seguridad, 12 de abril de 1973, *Doc.NU, S/PV.1705*); recientemente, logrado el acuerdo entre Israel y la OLP, las acciones israelíes contra Hamas y Hezbolá, la guerrilla proiraní que actúa desde el sur del Líbano. La misma finalidad se puede apreciar en el conflicto sino-vietnamita de 1979 (vid. en este sentido la nota del Ministerio de AAEE chino reproducida en Ch. ALIBERT, *Du droit de se faire justice...*, *op. cit.*, p. 103).

191. En el curso del conflicto entre Angola y Sudáfrica, entre 1984 y 1985, las Resoluciones 546 (1984), de 6 de enero, y 571 (1985), de 20 de septiembre, reafirmaban «the right of Angola in accordance with the relevant provisions of the Charter of the United Nations and, in particular, Article 51, to take all measures necessary to defend and safeguard its sovereignty, territorial integrity and independence» (parás. 5º y 4º dispositivos, respectivamente).

192. Por ejemplo, para SICILIANOS, la Resolución 509 (1982), adoptada por el Consejo de Seguridad el 6 de junio, relativa a la operación israelí «Paz en Galilea», conlleva un rechazo implícito del argumento de la legítima defensa en la exigencia que hace a Israel para que retire inmediatamente todas sus tropas a las fronteras internacionalmente reconocidas del Líbano.

193. Es la idea que parecen sugerir las reflexiones de GONZÁLEZ VEGA, en *Conflictos territoriales...*, *op. cit.*, pp. 603-608.

194. Véase en este sentido K. H. KAIKOBAD, quien aboga por combinar medidas de uso de fuerza *mínimas y proporcionadas a las circunstancias concretas* («Self-Defence, Enforcement Action and the Gulf Wars, 1980-88 and 1990-91», *BYBIL*, 1992, pp. 299-414, pp. 320-321). Ello supone adoptar una perspectiva restrictiva respecto de la dimensión y efectos de las medidas que se pueden adoptar, llevando a cabo los objetivos de la legítima defensa lo más restrictivamente posible.

por haber adoptado el Consejo de Seguridad «las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales». Esta exigencia plantea ciertas incertidumbres que es posible despejar en atención a la práctica desarrollada por el Consejo de Seguridad en los últimos años¹⁹⁵. De ella cabe extraer dos ideas principales: la primera se refiere a la complejidad que en la práctica puede revestir la relación que se establezca entre la extinción o suspensión del derecho de legítima defensa y la intervención del Consejo de Seguridad, dependiendo tanto de que este órgano se pronuncie al respecto como del sentido de sus pronunciamientos¹⁹⁶; la segunda alude a que, a nuestro juicio, es irre-

195. Una visión somera plantea en primer lugar una serie de situaciones en las que la invocación de la legítima defensa se desarrolla al margen de la intervención del Consejo de Seguridad; en estos casos no se integra el requisito que haría posible la extinción del derecho de legítima defensa y se produce su extinción una vez alcanzados los objetivos defensivos (por ejemplo, las acciones norteamericanas en Camboya en 1972, el conflicto entre Uganda y Tanzania en 1979), solución que también se desprende de aquellos supuestos en los que se plantea la intervención del Consejo pero éste se ve imposibilitado de adoptar una decisión por la falta de acuerdo de sus miembros [por ejemplo, en el conflicto entre Kampuchea y Vietnam (1978-1979), el conflicto chino-vietnamita de 1979, el conflicto entre Chad y Libia en 1978].

196. En las situaciones en las que el Consejo de Seguridad llega a adoptar resoluciones pero no efectúa referencia alguna a la posible extinción de la legítima defensa, con lo que ambos, los pronunciamientos del Consejo y la legítima defensa, coexisten. Dentro de este elenco cabe hacer referencia a resoluciones en las que el Consejo, bien condena o deplora acciones cometidas por un Estado sin hacer referencia a las medidas defensivas [entre otras, Resoluciones 411 (1979), de 30 de junio; 445 (1979) de 8 de marzo en relación con las acciones armadas cometidas por Rodesia del Sur contra sus Estados vecinos; 447 (1979), de 28 de marzo; 475 (1980) de 27 de junio; 571 (1985) de 20 de septiembre; 577 (1985) de 6 de diciembre, en relación con acciones armadas de Sudáfrica sobre Angola; 602 (1987), de 25 de noviembre; 606 (1987), de 23 de diciembre]. Ello que parece indicar que no es obstáculo para las mismas. En otros casos, aun condenando, recomienda que el Estado víctima observe la máxima moderación frente a las acciones armadas condenadas: en este sentido, Resoluciones 455 (1979), de 23 de noviembre, en las que se condenan acciones de Rodesia contra Zambia y se recomienda «scrupolous restraint in the face of unwarranted armed provocations»; 466 (1980), de 11 de abril, en la que se condenan los ataques de Sudáfrica sobre Zambia y se exige a este Estado que observe «maximum restraint in the face of serious provocations repeatedly committed against it by the racist regime of South Africa». En tales casos es plausible sostener que no pueda derivarse un reconocimiento de la imposibilidad de ejercer medidas defensivas. Sin embargo, con independencia del carácter recomendatorio de las resoluciones, debe ofrecerse una solución diferente en aquellos casos en que el Consejo hace una llamada a las partes en conflicto para que establezcan un alto-el fuego [así por ejemplo, pueden citarse las Resoluciones 49 (1948), de 22 de mayo; 50 (1948), de 29 de mayo; 66 (1948), de 29 de diciembre; 209 (1965), de 4 de septiembre; 210 (1965), de 6 de septiembre; 211 (1965), de 20 de septiembre; 233 (1967), de 6 de junio; 234 (1967), de 7 de junio; 235 (1967), de 9 de junio; 307 (1971), de 21 de diciembre]. Si uno de los adversarios, el agresor putativo, aceptara el cese de las hostilidades y el establecimiento del *status quo ante*, un eventual rechazo hacia dicha oferta y

levante la naturaleza jurídica (recomendaciones o decisiones) de dichos pronunciamientos puesto que el elemento fundamental que se extrae de la práctica más reciente de este órgano estriba en la eficacia de su acción, en los términos de los objetivos y fines de las medidas adoptadas por el Consejo para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales¹⁹⁷. En consecuencia, en casos de acción ineficaz del Consejo, la legítima defensa se reactivaría.

En relación con la práctica considerada, es posible señalar que es al Consejo de Seguridad, no a los Estados, a quien corresponde apreciar la eficacia de las medidas adoptadas; esta valoración es plenamente conforme con la Carta, aunque no por ello deben dejarse de constatar ciertas ambivalencias y falta de resolución o incluso pasividad en el funcionamiento del órgano ejecutivo de las Naciones Unidas que contribuyen a poner en cuestión aquel papel.

El segundo límite del artículo 51 a la reacción defensiva es la previsión de que el Consejo ejerce el control *a posteriori* de las medidas defensivas,

hacia las resoluciones por parte del otro adversario para proseguir sus reacciones defensivas resultaría incompatible con el régimen del art. 51 de la Carta. En consecuencia, de la adopción del anterior género de resoluciones se desprendería la inhabilitación de los Estados para pretender continuar con sus reacciones defensivas. Sin embargo, esta limitación no parece poseer un carácter definitivo puesto que, como ya hemos señalado, ha de atenderse también a la eficacia que surtan tales resoluciones en relación con los objetivos de las medidas del Consejo. Por ello, tales medidas serían consideradas las necesarias si el resultado conseguido fuera la pacificación de la situación; en cambio, si se pretende la existencia de incumplimientos y el Consejo no llega a adoptar medidas para paliarlos, parece razonable que de nuevo resurja el derecho de legítima defensa. En este sentido, véase la tesis de Gran Bretaña ante el Consejo de Seguridad en relación con el incumplimiento de Argentina de la Resolución 502 (1982) sobre las Malvinas, (intervención de su representante ante el Consejo de Seguridad, *Doc.NU*, S/PV.2362; carta de Gran Bretaña al Presidente del Consejo, 13 de abril de 1982, *Doc.NU*, S/14973). Posteriormente, Argentina haría suya esta línea de interpretación al plantear la necesidad de actuar en legítima defensa ante la falta de disposición británica a cumplir con el mandato del Consejo (carta del representante permanente de Argentina al presidente del Consejo de Seguridad), 16 de abril de 1982, *Doc.NU*, S/14984).

197. El deber que resulta para el Estado de no comenzar o bien poner fin a las medidas defensivas es ineludible si los pronunciamientos del Consejo poseen contenido obligatorio. Aquellos pueden plantearse en el contexto de sanciones económicas adoptadas por el Consejo de Seguridad. De ahí que sea preciso examinar este problema en relación con las acciones coercitivas de carácter económico emprendidas por el Consejo. En este caso, el momento a partir del cual sería posible deducir el fracaso de las medidas adoptadas por la Organización y la eventual «reviviscencia» del derecho de legítima defensa debe tomar en consideración la especificidad de aquellas medidas. En las situaciones que se han suscitado más frecuentemente en la práctica correspondiente a la etapa de la posguerra fría, si la acción del Consejo prosigue y llega a concretarse en la adopción de medidas coercitivas de las previstas en el art. 41 de la Carta, como pone de manifiesto la práctica de dicho órgano a partir de 1990, parece pertinente pensar que se exigiría un plazo mayor a fin de cuestionar su eventual eficacia.

puesto que «...las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad...». El control es posterior a la apreciación subjetiva de la situación por el Estado víctima¹⁹⁸, pero permitiría al Consejo de Seguridad, una vez bien informado, pronunciarse sobre la cuestión o adoptar las medidas necesarias para restablecer la paz y la seguridad internacionales. El contenido de la obligación prescrita, por tanto, exigiría del Estado víctima un detallado informe en el que se precisaran tanto la acción inicial de la que trae causa la reacción defensiva como las medidas adoptadas y los objetivos de ésta, a fin de facilitar el posterior control por parte del Consejo.

Sin embargo, si se confronta semejante exigencia con los resultados que se desprenden de la práctica, cabe advertir que es poco frecuente que los Estados notifiquen al Consejo las medidas tomadas en legítima defensa dando cuenta de los actos que justifican la puesta en práctica de tales reacciones¹⁹⁹. En la gran parte de los casos, prefieren dejar la iniciativa del recurso al Consejo a los Estados agresores o a otros miembros de la Organización y pasan a invocar la legítima defensa en el curso de los debates ante el Consejo de Seguridad. Y en aquéllos en los que se ha realizado esta comunicación, los Estados generalmente emplean términos muy vagos y genéricos sobre el contenido de las acciones emprendidas²⁰⁰. Por ello es cierto que el alcance que correspondería originalmente a la obligación que comentamos se ha revelado falto de realismo²⁰¹.

En cambio, resulta más relevante determinar las consecuencias del incumplimiento del deber de informar al Consejo de las medidas tomadas en legítima defensa, así como la finalidad que los Estados atribuyen a dicho deber. En lo

198. Para corregir los riesgos inherentes a dicho subjetivismo, el Tribunal Militar Internacional de Núremberg ya se pronunció acerca de la necesidad de un control internacional *a posteriori* de las medidas adoptadas en legítima defensa, al declarar que, «...whether action taken under the claim of self-defence was in fact aggressive or defensive must ultimately be subject to investigation and adjudication if international law is ever to be enforced» (véase *AJIL*, 1947, p. 207). La idea subyacente a tal planteamiento, relativa a que una actuación pretendidamente en legítima defensa ha de ser dilucidada según las reglas del Derecho Internacional, ha sido confirmada por la CIJ en sus afirmaciones sobre la justiciabilidad de esta cuestión (vid. *ICJ Rep.*, 1984, parás. 95 y 96, pp. 434-435 y *ICJ Rep.*, 1986, parás. 32-35, pp. 26-28).

199. En este sentido, J. COMBACAU: «The Exception of Self-Defence in United Nations Practice», en Cassese (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, *op. cit.*, pp. 9-38, p. 15.

200. Véase la práctica relevante en J.A. GONZÁLEZ VEGA: *Conflictos territoriales...*, *op. cit.*, pp. 455-457.

201. L.A. SICILIANOS: *Les réactions décentralisées...*, *op. cit.*, p. 208.

relativo a la primera cuestión, habida cuenta su carácter formal, ello no entraría *per se* la ilicitud de una acción desarrollada con fines defensivos²⁰². Y en cuanto a la segunda, aunque concebido para facilitar el control por parte del Consejo de Seguridad, su inactividad ha llevado a los Estados a la instrumentalización de dicho deber como un cauce para ofrecer una apariencia de legitimidad a un comportamiento estatal que plantean como defensivo, anticipándose así al contendiente. No obstante, a este respecto es muy importante la reacción de terceros Estados frente a la anterior actitud²⁰³. Es significativo que el incumplimiento de dicha obligación sea generalmente considerado como un indicativo de la mala fe del Estado que pretende actuar en legítima defensa. Por ello, el incumplimiento del deber procesal contenido en el artículo 51 podría ser valorado, siguiendo a la CIJ en el *caso Nicaragua/EEUU*, como un factor indicativo de una invocación arbitraria de la legítima defensa²⁰⁴.

También ha afirmado la Corte que las condiciones que rigen el ejercicio de la legítima defensa colectiva son en principio análogas a las de la legítima defensa individual. La existencia de un ataque armado es el fundamento del carácter multilateral de las relaciones jurídicas de responsabilidad que surgen de su comisión. Ello es válido no sólo en el marco jurídico convencional sino, como ha subrayado la CIJ, en el Derecho Internacional consuetudinario reflejado en este punto en el artículo 51. Por consiguiente, la invocación de la legítima defensa colectiva por un Estado que no ha sido agredido se explica por la extrema gravedad del hecho internacionalmente ilícito que atenta contra una norma, la prohibición del recurso a la fuerza, de importancia esencial para la comunidad internacional en su conjunto. Aunque no se encuentra definida en la Carta, el examen de la legítima defensa colectiva a partir de los desarrollos jurídicos y la práctica posteriores a 1945, permite señalar, en primer lugar, que

202. Son concordantes las opiniones de Y. Dinstein: *War, Aggression and Self-Defence*, 1988, 2nd ed., Grotius Publ., Cambridge, 1994, pp. 198-199; D.W. Greig: «Self-Defence and the Security Council: What does Article 51 require?», *ICLQ*, 1991, pp. 366-402, pp. 384-388; R.St.J. MacDonald: «The Nicaragua Case: New Answers to Old Questions?», *CYBIL*, 1986, pp. 127-160, pp. 150-151; M. Ortega Carcelén: *La legítima defensa...*, *op. cit.*, p. 148; y también la posición del Magistrado Schwabel en su Opinión disidente, *ICJ Rep.*, 1986, parás. 221-230, pp. 373-377.

203. Véase el análisis de L.-A. Sicilianos en este sentido en «Le contrôle par le Conseil de sécurité des actes de légitime défense», en *Colloque SFDI, Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et les nouveaux aspects de la sécurité collective*, *op. cit.*, pp. 59-95.

204. La Corte se refiere al plano consuetudinario, señalando que «the absence of a report may be one of the factors indicating whether the State in question was itself convinced that it was acting in self-defence» (*ICJ Rep.*, 1986, pará. 200, p. 105).

esta modalidad defensiva consiste en el recurso a la fuerza por un Estado para ayudar a la defensa de otro Estado, facultad que se deriva del título jurídico del Estado atacado²⁰⁵. La CIJ, en la sentencia de 27 de junio de 1986, ha corroborado la idea, respaldada hoy mayoritariamente, de que la legítima defensa constituye la defensa de otro Estado (no la defensa ejercida por otro). Por otra parte, tal elemento no debe desvirtuar la idea básica de que es el Estado atacado al que corresponde apreciar si se encuentra en una situación de la legítima defensa. De ahí la importante contribución de la CIJ al indicar ciertas condiciones para el ejercicio de la legítima defensa colectiva según el Derecho Internacional consuetudinario: una de ellas consiste en la declaración del Estado que se pretende víctima de un ataque armado en la que alegue la existencia del mismo y la otra es la solicitud expresa de la víctima del ataque²⁰⁶.

La primera de ellas traduce el carácter inmanente de la legítima defensa y por lo tanto juega en cualquiera de sus modalidades, aunque en la legítima defensa colectiva adquiere una dimensión particular. Se trata, como se infiere del pronunciamiento de la Corte, de que la constatación de una situación de legítima defensa colectiva corresponde únicamente al Estado que se pretende víctima y no, en cambio, a terceros Estados. La segunda se deriva claramente de la *opinio iuris* que se extrae de la sólida práctica que existe en esta materia. De acuerdo con ella esta exigencia no se limita a ser un requisito formal sino que ha de ser valorado como condición de fondo para el válido ejercicio de la legítima defensa colectiva. La Corte, al afirmar que la solicitud *ad hoc* se encuentra integrada en el Derecho Internacional consuetudinario, ha venido así

205. Una de las cuestiones más relevantes que suscita la noción de legítima defensa colectiva del art. 51 estriba en saber si el título jurídico que se deriva de este derecho corresponde únicamente al Estado atacado o si, por el contrario, es también un derecho de los Estados que vienen en ayuda del Estado víctima del ataque. En definitiva, se trata de determinar si la legítima defensa colectiva posee sustantividad propia o, en cambio, se limita a acoger bajo dicha noción el ejercicio colectivo de un derecho individual. A este respecto cabe señalar que para un sector doctrinal, bastante minoritario, se entiende por legítima defensa colectiva una pluralidad de acciones defensivas individuales, es decir, de acciones de Estados que se consideran individualmente atacados, ejecutadas por lo tanto colectivamente, es decir, en común. De acuerdo con esta opinión, el contenido del concepto de legítima defensa colectiva debe corresponderse con una defensa concertada entre varios Estados (en este sentido, D.W. BOWETT: «Collective Self-Defence under the Charter of the United Nations», *BYBIL*, 1955-56, pp. 130-161). Desde esta perspectiva, la diferencia entre la legítima defensa individual y la legítima defensa colectiva sería, como advierte SICILIANOS, «...purement arithmétique et non pas qualitative» (*Les réactions décentralisées...*, *op. cit.*, p. 121).

206. *ICJ Rep.*, 1986, pará. 195, p. 104; y pará. 199, p. 105.

a subrayar la subordinación del título del Estado aliado respecto del que corresponde al Estado atacado.

En consecuencia, la anterior interpretación desmiente la tesis que equiparaba legítima defensa colectiva con la «legítima defensa regional» ya que aquélla posee una base consuetudinaria autónoma y puede ser ejercida en ausencia de un acuerdo de defensa mutua o de un acuerdo regional.

III. LOS NUEVOS DESARROLLOS DE LA SEGURIDAD COLECTIVA: LA ACCIÓN COLECTIVA EN LA PRÁCTICA RECIENTE DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

El entendimiento entre las grandes potencias en el seno del Consejo de Seguridad ha posibilitado que el órgano ejecutivo de las Naciones Unidas asumiera con mejores perspectivas la responsabilidad que la comunidad internacional le asignó en 1945. La reactivación del sistema de seguridad colectiva ha sido posible porque el ejercicio del derecho de veto por los miembros permanentes del Consejo no es ya una práctica habitual. Pero es necesario relativizar ese entendimiento, porque las expectativas que hizo albergar la pronta reacción del Consejo tras la invasión de Kuwait por Irak se han visto, en parte, frustradas.

El Capítulo VII despierta en nuestros días de un prolongado letargo. Pero, cuando ha sido necesario recurrir a la fuerza, esa reactivación ha requerido proseguir la adaptación del sistema y la articulación de alternativas al artículo 43. El artículo 41, por el contrario, ofrecía desde un principio al Consejo unas posibilidades para mantener la paz y la seguridad internacionales más en consonancia con la voluntad y disposición de los Estados, de modo que la reactivación del sistema de seguridad colectiva ciertamente se ajusta con exactitud a lo estipulado en 1945 cuando el Consejo de Seguridad decide adoptar sanciones económicas -incluido el control o seguimiento por el Consejo de Seguridad del cumplimiento de las medidas por los Estados-, si bien el poder sancionador del Consejo debe contrapesarse con el control político de la Asamblea General y el control jurídico de la CIJ para evitar las desviaciones de poder²⁰⁷.

207. En efecto, las medidas del art. 41 pueden presentar en las actuales circunstancias unos riesgos desconocidos en el pasado. Así, no sería admisible que los defectos del sistema en el pasado, por la falta de acción del Consejo, se



Después de 1989, el acuerdo entre los Estados miembros del Consejo de Seguridad, donde Rusia ha sucedido a la extinta URSS como miembro permanente, ha permitido reactivar el funcionamiento del sistema de seguridad colectiva; la invasión de Kuwait por Irak puso de manifiesto las posibilidades de acción de la ONU tras la distensión. La institucionalización del sistema sigue siendo tributaria de la voluntad de los Estados, y principalmente de los miembros permanentes del Consejo, para poner en pie las fuerzas armadas de las Naciones Unidas previstas en los artículos 43 a 47 de la Carta. Por otra parte, la posguerra fría está caracterizándose por una multiplicación de los conflictos, internacionales pero sobre todo internos²⁰⁸, que supera el relativo entendimiento de las Grandes Potencias y, en consecuencia, desborda la capacidad de las Naciones Unidas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Por ello, en las medidas adoptadas en los diferentes conflictos o situaciones que de alguna forma han estado o están en la agenda de la ONU (en particular, el conflicto surgido a raíz de la invasión de Kuwait por Irak²⁰⁹, en la ex Yugoslavia²¹⁰, en Somalia²¹¹, en Haití²¹², en Ruanda²¹³,

reemplacen ahora por un exceso de acción que traería como consecuencia unos defectos renovados y una nueva deslegitimación del órgano al que la comunidad internacional asigna tan primordial responsabilidad. Ésta es la crítica que una parte de la doctrina ha dirigido al Consejo de Seguridad -no siempre con mucho acierto- por las sanciones económicas decididas por el Consejo como opción de la comunidad internacional contra los Estados implicados en actos y actividades de terrorismo internacional, en particular contra Libia por su presunta implicación en el caso *Lockerbie*.

208. S. SUR: «Droit de la paix et de la sécurité internationales», en J. COMBACAU et S. SUR: *Droit international public*, Montchrestien, Paris, 1993, p. 657.

209. El conflicto del Golfo Pérsico, entre 1990 y 1991, puso de manifiesto la reactivación del sistema de seguridad colectiva y suscitó el renovado interés de la doctrina por su funcionamiento; el Consejo de Seguridad se ocupó de este conflicto desde la adopción de su Resolución 660 (1990), de 2 de agosto, hasta su Resolución 687 (1991), de 3 de abril, decidiendo el 6 de agosto [Resolución 661 (1990)] sanciones económicas. La Resolución 665 (1990), de 25 de agosto, contiene la autorización del Consejo para que los Estados hagan recurso limitado a la fuerza naval para garantizar el embargo; el 28 de noviembre, el Consejo de Seguridad adoptó su conocida Resolución 678 (1990).

Entre la abundante bibliografía a este respecto, pueden destacarse los debates publicados en 1991 en algunas revistas de Derecho internacional, por ejemplo, la *REDI*, el *AJIL* y el *EJIL/JEDI*. En la primera, en *El uso de la fuerza contra Irak: un debate*, se publicaron los trabajos de A.M. DATIS CACEDO: «El uso de la fuerza armada en el Golfo: una justificación jurídica», pp. 109-116; y de M.P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA: «Cuestiones de legalidad en las acciones armadas contra Irak», pp. 117-122. En la segunda, aparte del artículo de O. SCHACHTER: «United Nations Law in the Gulf Conflict», pp. 452-473, en la sección *Agora: The Gulf Crisis in International and Foreign Relations Law* aparecen publicados los trabajos, entre otros, de Th. FRANCK & F. PATEL: «UN Police Action in Lieu of War:

"The Old Order Changeth", pp. 63-74; M.J. GLENNON: «The Constitution and Chapter VII of the United Nations Charter», pp. 74-88; D.D. CARON: «Iraq and the Force of Law: Why Give a Shield of Immunity?», pp. 89-92; E.V. ROSTOW: «Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defense?», pp. 500-516; y B.H. WESTON: «Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy», pp. 516-535. Por último, en la tercera, en la sección *Symposium: The Gulf War and its Aftermath*, se publicaron los trabajos de Ch. DOMINICÉ: «La sécurité collective et la crise du Golfe», pp. 85-109; y de B. CONFORTI: «Non-Coercive Sanctions in the United Nations Charter: Some Lessons from the Gulf War», pp. 110-113. Sobre el conflicto en general, véase por ejemplo la monografía de J. ACOSTA ESTÉVEZ: *La crisis Irak-Kuwait. Responsabilidad de Irak y respuesta internacional*, PPU, Barcelona 1994; y sobre sus aspectos jurídicos, *Les aspects juridiques de la crise et la guerre du Golfe*, Centre d'études du droit international, Pedone, Paris 1991, en particular la contribución de Ralph ZACKLIN: «Les Nations Unies et la crise du Golfe», pp. 57-76.

210. El Consejo de Seguridad se ocupa de ese conflicto desde la adopción de su Resolución 713 (1991), de 25 de septiembre, pero desde la adopción de su Resolución 770 (1992), de 13 de agosto, se centra casi exclusivamente en el conflicto de Bosnia-Herzegovina. En las Resoluciones 713 (1991) y 757 (1992), de 30 de mayo, el Consejo decretó un embargo general, y, en particular, de armas y material militar; asimismo, para posibilitar el suministro de ayuda humanitaria y proteger a la población civil en Bosnia-Herzegovina, el Consejo decidió la prohibición de los vuelos militares en el espacio aéreo [Resoluciones 781 (1992), de 9 de octubre, y 786 (1992), de 10 de noviembre] y el establecimiento de unas «zonas seguras» [Resoluciones 819 (1993), de 16 de abril, y 824 (1993), de 6 de mayo]. A estos fines, la autorización dirigida a los Estados en la Resolución 770 (1992), de 13 de agosto, en orden a la adopción de las medidas necesarias para facilitar el suministro de ayuda humanitaria, se concretó en las siguientes medidas: (i) autorizar a UNPROFOR a recurrir a la fuerza, en legítima defensa, para cumplir su mandato [Resolución 776 (1992), de 14 de septiembre], una autorización que se haría extensiva al territorio de la R. de Croacia [Resolución 871 (1993), de 4 de octubre], y para proteger las «zonas seguras» [Resolución 836 (1993), de 4 de junio]; (ii) autorizar a los Estados para que, individualmente o por medio de acuerdos u organismos regionales, adopten medidas proporcionadas bajo la autoridad del Consejo para asegurar el cumplimiento del embargo [Resolución 787 (1992), de 16 de noviembre]; y (iii) autorizar a los Estados para que, individualmente o mediante los acuerdos y organismos regionales, bajo la autoridad del Consejo y con sujeción a una estrecha coordinación con el Secretario General y UNPROFOR, a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la prohibición de los vuelos militares [Resolución 816 (1993), de 31 de marzo], para dar apoyo aéreo a UNPROFOR en la protección de las «zonas seguras» [Resoluciones 836 (1993), de 4 de junio, y 844 (1993), de 8 de junio], y, posteriormente, para proporcionar apoyo aéreo en defensa del personal de UNPROFOR en el territorio de la R. de Croacia [Resolución 908 (1994), de 31 de marzo]. En virtud de las Resoluciones 836 (1993) y 844 (1993), la OTAN impuso el 9 de febrero de 1994 un ultimátum y emprendió acciones por medio de fuerzas aéreas en el territorio de la antigua Yugoslavia a partir del 28 de febrero. El Consejo de Seguridad reafirmó en la Resolución 771 (1992), de 13 de agosto, las obligaciones que incumben a las partes con arreglo al Derecho Internacional Humanitario y creó, en la Resolución 827 (1993), de 25 de mayo, un Tribunal Penal Internacional para el Castigo de los Crímenes Internacionales cometidos en el territorio de la antigua Yugoslavia.

211. El Consejo de Seguridad se ocupó de la situación en Somalia desde su Resolución 733 (1992), de 23 de enero, donde decidió un embargo de armas y material militar y el suministro de ayuda humanitaria. Por Resolución 794 (1992), de 3

en Zaire o en Albania²¹⁴) la reacción oscila entre lo descentralizado y lo institucionalizado cuando ha parecido necesario recurrir a la fuerza, si bien han proliferado igualmente nuevas operaciones de mantenimiento de la paz que prosiguen las iniciativas de amortiguación de las crisis internacionales e, incluso, acometen nuevas experiencias de pacificación de conflictos internos²¹⁵.

de diciembre, en el marco del Capítulo VII, el Consejo autoriza a los Estados para que, en consulta con el Secretario General, recurran a «todos los medios necesarios» para posibilitar y hacer efectiva la ayuda humanitaria: siguiendo esa autorización la Fuerza de Tareas Unificada, liderada por EE.UU. pero compuesta también por contingentes de Italia, Reino Unido y Pakistán, emprendió la «Operación Devolver la Esperanza» con el desembarco en Somalia el 9 de diciembre de 1992.

212. El Consejo de Seguridad decidió sanciones económicas contra Haití en las Resoluciones 841 (1993) y 873 (1993), y, tres días después de esta última, en la Resolución 875 (1993), de 16 de octubre, exhortó a los Estados a que, individualmente o por medio de acuerdos u organismos regionales, adoptaran bajo la autoridad del Consejo de Seguridad medidas proporcionadas para garantizar el embargo económico. En la Resolución 917 (1994), de 6 de mayo, el Consejo previó una autorización a los Estados para hacer efectivas sus decisiones, mediante la Resolución 940 (1994), de 31 de julio, autorizó a los Estados a integrar una fuerza multinacional bajo mando y control unificados y recurrir a todos los medios necesarios para alcanzar los objetivos previstos por el Consejo: el 19 de septiembre comenzó la «Operación Restaurar la Democracia». Para una crítica de la inadecuación de la Resolución 940 (1994) a la Carta de las Naciones Unidas, R. PANIAGUA REDONDO: «La solución a la crisis de Haití: el fin no justifica los medios», *Revista de la ANUE*, diciembre 1994, núm. 2, Época IV, 1994, pp. 14-18.

213. El Consejo de Seguridad, mediante la Resolución 929 (1994), de 22 de junio, autorizó en el marco del Capítulo VII a los Estados que cooperaban con el Secretario General -en realidad, Francia- a emplear todos los medios necesarios para ejecutar, de manera imparcial y neutral, una operación de carácter estrictamente humanitario y limitada en el tiempo, bajo mando y control nacionales.

214. Resolución 1101 (1997), de 28 de marzo, del Consejo de Seguridad.

215. La creación de estas operaciones de mantenimiento de la paz se ha visto favorecida por el nuevo clima de las relaciones internacionales. En este breve período de tiempo se han creado más operaciones de las que se crearon hasta entonces y una importante innovación es que se inician nuevas experiencias de pacificación de conflictos internos (J.A. CARRILLO SALCEDO: *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, op. cit., pp. 118-119). En este sentido, entre las que continúan las operaciones tradicionales cabe destacar el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para IRÁN e IRAK (GOMNU/UNIIMOG), instituida por el Consejo de Seguridad mediante la Resolución 619 (1988), de 9 de agosto. Entre las nuevas experiencias emprendidas por el Consejo de Seguridad se encuentran, por ejemplo: la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en ANGOLA (UNAVEN) [Resolución 626 (1988), de 20 de diciembre], sustituida por la UNAVEM II [Resoluciones 696 (1991), de 30 de mayo, y 747 (1992), de 24 de marzo]; el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición en NAMIBIA (UNTAG) [creada por Resolución 435 (1978), de 27 de julio, pero sólo operativa desde el 1 de abril de 1989 tras la adopción de la Resolución 629 (1989), de 6 de enero]; el Grupo de Observación de las Naciones Unidas en

En definitiva, desde el fin de la guerra fría se ha ensayado con distinto éxito prácticamente todo el sistema de seguridad colectiva instaurado en la Carta de las Naciones Unidas para hacer frente en particular a situaciones que el Consejo de Seguridad ha calificado de «amenaza a la paz», desarrollando esta noción respecto de su significado original²¹⁶. Pero, a través del análisis de la práctica reciente, debemos reflexionar si la autorización por el Consejo de Seguridad del recurso a la fuerza a los Estados (A), a las fuerzas de las Naciones Unidas (B), o a acuerdos u organismos regionales (C), se adapta realmente a las previsiones formuladas en San Francisco. El parámetro que nos guiará en dicha reflexión y en la valoración de los resultados de tal análisis resalta la importancia esencial del control de las medidas que implican el recurso a la fuerza por el Consejo de Seguridad (D).

A. LA AUTORIZACIÓN DEL RECURSO A LA FUERZA A ESTADOS O GRUPOS DE ESTADOS: ¿ACCIÓN INSTITUCIONAL O RECONVERSIÓN DE LA LEGÍTIMA DEFENSA?

La persistente inexistencia de los convenios especiales del artículo 43 sigue privando al Consejo de Seguridad de su poder decisorio en el marco del artículo 42: de ahí que en la práctica reciente el Consejo opte por extender una «autorización», como hace desde la Resolución 678 (1990), de 29 de noviembre, en el conflicto surgido a raíz de la invasión de Kuwait por Irak.

Centroamérica (ONUCA), creado por Resolución 644 (1989), de 7 de noviembre, sustituido en 1991 por la Misión de las Naciones Unidas en EL SALVADOR (ONUSAL), establecida por Resolución 693 (1991), de 20 de mayo; las Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas en YUGOSLAVIA (UNPROFOR), creada por Resolución 743 (1992), de 21 de febrero, y cuyos contingentes y mandatos se ampliaron en las Resoluciones 758 (1992), de 8 de junio, 769 (1992), de 7 de agosto, y 776 (1992), de 14 de septiembre (UNPROFOR II); la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en CAMBOYA (APRONUC), creada por Resolución 745 (1992), de 28 de febrero; la Operación de las Naciones Unidas en SOMALIA (ONUSOM), creada por Resolución 751 (1992), de 24 de abril, y ampliada por Resolución 767 (1992), de 27 de julio, [ONUSOM II]; la Misión de las Naciones Unidas en HAITÍ (ONUVEH), creada en septiembre de 1993; o la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en RUANDA (UNAMIR), creada en octubre de 1993.

216. Sobre las distintas cuestiones que suscita la utilización de dicha noción en la práctica reciente del Consejo de Seguridad, véase J. M. SOREL, "L'élargissement de la notion de menace contre la paix", en *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, op. cit., pp. 3-57.

Una vez que las primeras sanciones económicas decididas por el Consejo de Seguridad contra Irak²¹⁷ demostraron ser inadecuadas, la Resolución 665 (1990), de 25 de agosto, en virtud del Capítulo VII, «instó» a los Estados miembros que cooperaban con Kuwait y que estaban desplegando fuerzas marítimas en la región «a que utilicen las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias bajo la autoridad del Consejo de Seguridad» para hacer cumplir el embargo contra Irak²¹⁸. Posteriormente, el Consejo ha considerado en otras ocasiones también necesario un recurso limitado a la fuerza para garantizar la observancia de las sanciones económicas decididas: así, la Resolución 665 (1990) ha sido seguida en este punto por la Resolución 787 (1992), en el conflicto de la ex Yugoslavia, y por la Resolución 875 (1993), sobre la solución de Haití. Esas medidas estarían *expressis verbis* sometidas a la autoridad del Consejo de Seguridad, pero sólo en la Resolución 665 (1990) se pidió a los Estados interesados que coordinasen su acción mediante el mecanismo del Comité de Estado Mayor²¹⁹.

La mención del Comité de Estado Mayor indujo a algunos autores a considerar las medidas contempladas en la Resolución 665 (1990), aunque el Consejo no menciona el Capítulo VII sino por su conexión con la Resolución 661 (1990), como una de las acciones previstas en el artículo 42²²⁰, necesaria para adecuar las medidas del artículo 41 a su finalidad. Para otros autores, sin embargo, la Resolución 665 (1990) no se enmarca en el artículo 42, si bien se sitúa en el «umbral» del mismo²²¹, respondiendo su formulación a una alternativa que el Consejo estaría poniendo en práctica recientemente y, en concreto, a una solución intermedia entre los artículos 41 y 42²²².

217. Resolución 661 (1990), de 6 de agosto.

218. Pará. 1 dispositivo.

219. Pará. 4 dispositivo.

220. R. PANIAGUA REDONDO: «La guerra de Corea y el conflicto del Golfo Pérsico...», *op. cit.*, p. 372; J. ACOSTA ESTÉVEZ: *La crisis de Irak-Kuwait...*, *op. cit.*, p. 461.

221. En este sentido se expresa CARRILLO SALCEDO (*El Derecho internacional en perspectiva histórica*, *op. cit.*, pp. 117-118), aunque podría deducirse el Profesor de la Universidad de Sevilla no califica tales medidas como manifestaciones de la acción prevista en el art. 42 porque el Consejo no prevé *expressis verbis* la adopción de medidas de fuerza.

222. En este sentido se expresa RODRÍGUEZ CARRIÓN, opinión que tomamos de un texto inédito de la conferencia del Profesor de la Universidad de Málaga «La crisis del Golfo en Naciones Unidas: epílogo y prólogo», pronunciada en Granada el 22 de noviembre de 1990. También M.C. MÁRQUEZ CARRASCO: *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho Internacional*, Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla, 1995, p. 292.

Las Resoluciones 787 (1992) y 875 (1993) se apoyan expresa y simultáneamente en los Capítulos VII y VIII; sin embargo, el fundamento legal y el carácter, institucional o descentralizado, de la acción individual (o «con carácter nacional») de los Estados es más impreciso que en la Resolución 665 (1990): ahora no se solicita que los Estados coordinen sus acciones a través del Comité de Estado Mayor, sino que simplemente se pide que se coordinen con el Secretario General, en particular para informar al Consejo de Seguridad y facilitar el control de la aplicación de las Resoluciones²²³. Pese a esta diferencia, para algunos autores las medidas adoptadas individualmente por los Estados sobre la base de estas Resoluciones tendrían el mismo fundamento que las medidas previstas en la Resolución 665 (1990) o encontrarían su fundamento en el artículo 48²²⁴.

Tras la confirmación de que las sanciones económicas incluían el embargo aéreo²²⁵, la Resolución 678 (1990) del Consejo «autorizó» a los Estados que cooperaban con Kuwait a recurrir a la fuerza (mencionada en la expresión «todos los medios necesarios») para hacer efectiva la decisión del Consejo de Seguridad de poner término a la ocupación de Kuwait por el Irak y restablecer la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Kuwait, así como la autoridad de su Gobierno legítimo²²⁶. Después de Corea, sólo la Resolución 678 (1990) animó el debate sobre *qué debe entenderse por un recurso institucionalizado a la fuerza en beneficio del interés común*: no en vano, en dicha Resolución se obvia cualquier mención a la autoridad del Consejo de Seguridad y al Comité de Estado Mayor -y aun ni siquiera se solicita que los Estados consulten con el Secretario General-, y aquél se conforma con que los Estados interesados lo mantengan periódicamente informado de las medidas que se adopten²²⁷. Lo único seguro de esta Resolución, que fue calificada como un «cheque en blanco» a la coalición anti-iraquí²²⁸, es que el Consejo previó la autorización a los Estados para recurrir a

223. Por ejemplo, par. 14 dispositivo de la Resolución 787 (1992).

224. En otro lugar, MÁRQUEZ CARRASCO opina que la fundamentación de la Resolución 875 (1993) podría encontrarse, como en la Resolución 665 (1990), en una especie de art. 41 y medio, solución intermedia entre los arts. 41 y 42, o en el art. 48 de la Carta (*Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza...*, op. cit., p. 334).

225. Resolución 670 (1990), de 25 de septiembre.

226. Par. 2 dispositivo.

227. Paras. 2 y 4 dispositivos de la Resolución 678 (1990).

228. P.-M. DUPUY: «Après la guerre du Golfe...», *RGDIP*, 95 (1991), pp. 621-637, p. 624.

la fuerza en el marco del Capítulo VII²²⁹, lo que descarta fundamentarla en el artículo 53.1 de la Carta.

De hecho, la «Operación Tormenta del Desierto» se ejecutó sin prácticamente seguimiento y control por el Consejo de Seguridad, lo que suscitó un aluvión de críticas. En particular, se dijo muy justamente que el uso de la fuerza contra Irak no fue una acción institucional, es decir, no estuvo a cargo de la propia Organización²³⁰; y que el Consejo de Seguridad tiende a desviar sus poderes sustituyendo la aplicación de medidas de uso de la fuerza armada previstas en la Carta por la legitimación del uso de la fuerza armada por los Estados al margen de la Carta²³¹. En este sentido, para TORRES BERNÁRDEZ la incapacidad del Consejo de Seguridad durante la guerra fría fue suplida no sólo con el recurso alternativo a la Asamblea General, sino principalmente mediante una vuelta a la antigua política de alianzas más o menos admitida e, incluso, en ocasiones, con intervenciones o acciones armadas unilateralmente decididas y ejecutadas, es decir, mediante instrumentalidades más características del sistema tradicional de «seguridad individual» que de un auténtico sistema de «seguridad colectiva»²³². Tras la Declaración de los miembros del Consejo de 1992, la atrofia en el desarrollo de los artículos 43 a 47 de la Carta continúa; la operación del Golfo -concluye TORRES BERNÁRDEZ- no fue ejecutada por fuerzas de las Naciones Unidas o por fuerzas dirigidas racionalmente por el Consejo de Seguridad, o por un órgano subsidiario del mismo, o por el Secretario General de la Organización²³³.

De ahí que algunos autores consideren que las medidas de fuerza adoptadas por los Estados que cooperaban con Kuwait consiguieron un ejercicio de legítima defensa colectiva. Como expusimos anteriormente, lo que se entienda por acción armada institucional condiciona teóricamente desde luego la percepción que se tenga del equilibrio diseñado en la Carta de las Naciones Unidas entre aquella y la legítima defensa. Esta cuestión se ha discutido doctrinalmente en relación con el fundamento jurídico de la reacción llevada a cabo por la coalición anti-iraquí, versando la disputa sobre la pretendida compatibilidad sincrónica -y en último extremo sobre la identidad- de la

229. Pará. 4 dispositivo.

230. J.A. PASTOR RIDRUEJO: *Curso...*, *op. cit.*, p. 772.

231. V. ABELLÁN HONRUBIA: «La ampliación del concepto de la paz y seguridad internacionales por el Consejo de Seguridad...», *op. cit.*, pp. 8 y 10.

232. «Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas...», *op. cit.*, p. 747.

233. *Ibidem*, p. 759.

legítima defensa y las medidas adoptadas por el Consejo de conformidad con la Carta²³⁴. En efecto, se ha sugerido la tesis de la compatibilidad de la legítima defensa y las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad, presentando esta perspectiva dos variantes: para unos, mientras el Consejo no adopte las medidas «realmente necesarias» -que se concretarían en una reacción armada institucional apegada a la letra de la Carta²³⁵- sería posible recurrir a la legítima defensa; así, para Rostow, la Resolución 678 (1990) «is clearly one designed to encourage and support a campaign of collective self-defense, and therefore not a Security Council enforcement action»²³⁶. Para otros, el Consejo de Seguridad podría optar por incluir, o reintroducir entre las «medidas necesarias» a la legítima defensa²³⁷ y, en este sentido, la reacción habría

234. En concreto, sobre la interpretación de los presupuestos temporales y materiales en que se sitúa a la legítima defensa en el marco de la Carta («hasta tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales» y, además, las medidas adoptadas en legítima defensa «serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria...») y del Derecho Internacional general (la necesaria inmediatez temporal y la proporcionalidad).

235. Entendiendo que, en virtud del art. 42, la acción militar ha de ser emprendida por el Consejo de Seguridad mediante fuerzas armadas puestas a su disposición permanentemente, en 1985 pudo escribirse que «ce texte n'a jamais été appliqué en raison de l'impossibilité de conclure les accords prévus à l'article 43» (G. FISCHER: «Article 42», *op. cit.*, p. 705). Para los autores que comparten esta perspectiva, *nada habría cambiado desde entonces*.

236. E.V. ROSTOW: «Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defense», *AJIL*, 85 (1991), pp. 500-516, pp. 508-509. Esta perspectiva es llevada a sus últimas consecuencias por RIVKIN, quien considera que el Estado víctima del ataque armado puede apreciar subjetivamente si las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad son o no adecuadas para restablecer la paz y, de no considerarlas adecuadas -a pesar de la diferente apreciación del Consejo, incluso estando los cinco miembros permanentes de acuerdo-, «nothing in the U.N. Charter precludes it from engaging in self-defense and summoning its friends for help» (D.B. RIVKIN Jr.: «Commentary on Aggression and Self-Defense», en L.F. DAMROSCH & D.J. SCHEFFER: *Law and Force in the New International Order*, Westview Press, Boulder, 1991, pp. 54-61, p. 57).

237. Recuérdese que en el Preámbulo de la Resolución 661 (1990), el Consejo de Seguridad, al tiempo que en el dispositivo decidió la imposición de sanciones económicas contra IRAK, afirmó «el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en respuesta al ataque armado de Irak contra Kuwait» (pará. 6). En este sentido, O. SCHACHTER toma partido exclusivamente en un primer momento por el fundamento de la legítima defensa colectiva («United Nations in the Gulf Conflict», *op. cit.*, pp. 458-459), pero, en otro lugar, considera la autorización de la Resolución 678 (1990) compatible con el art. 51 y el art. 42 (*International Law in Theory and Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991, p. 403). En este mismo sentido, A. CHAYES: «The Use of Force in the Persian Gulf», en L.F. DAMROSCH & D.J. SCHEFFER: *Law and Force in the New International Order*, *op. cit.*, pp. 3-12, p. 10; o R. ZACKLIN: «Les Nations Unies et la crise du

tenido una naturaleza «híbrida»²³⁸, pues ciertamente no se adecuó ni al régimen jurídico del ejercicio de la legítima defensa, tal como se prevé en el artículo 51 y el Derecho Internacional general²³⁹, ni a la reacción institucional prevista en el artículo 42 de la Carta²⁴⁰.

No obstante, a diferencia de todos estos autores, otro sector doctrinal arguye que, a semejanza de la intervención en el conflicto de Corea, en 1950, la Resolución 678 (1990) estaría fundada -aunque no expresamente- en el artículo 48 de la Carta²⁴¹.

Golfe», *op. cit.*, p. 69). Debe señalarse que en la función reservada al Consejo de Seguridad en el marco del art. 51 se emplea una terminología prácticamente igual a la del art. 42: «... ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener la paz y la seguridad internacionales».

238. L.-A. SICILIANOS: «Le contrôle par le Conseil de sécurité des actes de légitime défense», *op. cit.*, pp. 26-28.

239. En este sentido se sostiene que, siendo un «derecho inmanente» de los Estados, la legítima defensa no requiere una «autorización» del Consejo de Seguridad y, además, debe satisfacer las exigencias de necesidad y proporcionalidad, discutiéndose, por ejemplo, que la reacción de los Estados que cooperaban con KUWAIT fuese «inmediata» y «proporcionada» a la finalidad de la legítima defensa (MARTÍN C. ORTEGA CARCELÉN: «Nota sobre la legítima defensa de Kuwait», *REDI*, XLII 1990, pp. 673-679; L.-A. SICILIANOS: «Le contrôle par le Conseil de sécurité des actes de légitime défense», *op. cit.*, pp. 26-28; y H. FREUDENSCHUSS: «Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council», *EJIL*, 1994, pp. 492-531, p. 525). Por eso, CARRILLO SALCEDO, desde la perspectiva de la acción institucional, consideró en un primer momento que la Resolución 678 (1990) era otra cosa, «la reintroducción, de modo subrepticio y con muy dudoso fundamento jurídico, del derecho inmanente de legítima defensa colectiva, en condiciones muy distintas de las previstas y reguladas en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas [...] la autorización dada por el Consejo de Seguridad... se parece más a una aplicación desnaturalizada de la legítima defensa colectiva que a una acción colectiva de carácter armado en aplicación del artículo 42 de la Carta» y, seguidamente, recoge las palabras del entonces Secretario General de las Naciones Unidas, PÉREZ DE CUÉLLAR, para quien las hostilidades no eran una guerra de la ONU, sino una guerra autorizada por el Consejo de Seguridad; una guerra de la ONU, insistió el Secretario General, «hubiera sido una guerra que se hubiera decidido dentro del contexto del artículo 42 de la Carta, y no es el caso. Se ha hecho una formulación un poco intermedia» (*Curso...*, *op. cit.*, pp. 225-226).

240. El análisis y la valoración del fundamento jurídico de la reacción armada contra Irak de los Estados que cooperaban con Kuwait a la luz del art. 42 y siguientes de la Carta depende, como hemos apuntado, de la premisa teórica desde la que se parta en cuanto a cuáles son los presupuestos jurídicos para que una acción coercitiva de carácter militar pueda considerarse un recurso institucionalizado a la fuerza en beneficio del interés común.

241. Por ejemplo, DÍEZ DE VELASCO observa que «el sistema de medidas coactivas de carácter militar previstas en los arts. 42 al 47 de la Carta, no se ha aplicado todavía; habiendo sido sustituido, en la práctica, por la acción armada de los Estados miembros de las Naciones Unidas, previamente solicitada o autorizada por el Consejo de Seguridad, práctica que, de forma expresa o implícita, encuentra

La cuestión crucial en este caso reside en nuestra opinión en determinar cómo ha de entenderse la limitación sustantiva y temporal que aquella disposición prevé al fijar el ejercicio de la legítima defensa «hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales...». Como hemos señalado anteriormente, las medidas en concreto adoptadas han de ser valoradas en función de los criterios de eficacia y, ésta a la luz de los fines y objetivos de las medidas del Consejo. Por ello, si las medidas del Consejo se revelaron «...necessary for the maintenance of international peace and security and...effective in terms of securing, albeit gradually, the cessation of aggression and occupation», las medidas defensivas subsiguientes perderían su justificación²⁴². En este caso, las medidas adoptadas por el Consejo en la Resolución 661 (1990), reforzadas con las medidas de ejecución previstas en la Resolución 665 (1990), surtieron tan graves efectos en la economía iraquí que habría que concluir en identificar tales medidas con las «medidas necesarias» del artículo 51 y, en consecuencia afirmar que el ejercicio de la legítima defensa colectiva había perdido su justificación autónoma²⁴³. Por lo tanto, el Consejo de Seguridad había tomado ya las medidas *necesarias* para mantener la paz, determinando así la suspensión del derecho de de legítima defensa de Kuwait, ya que las medidas de coerción económica adoptadas contra Irak estaban siendo aplicadas casi escrupulosamente y se encontraban produciendo los efectos requeridos²⁴⁴. De este modo, la Resolución 678 (1990) supondría que el Consejo procedió a servirse del derecho de legítima defensa colectiva como instrumento de la seguridad colectiva, apareciendo la legítima defensa del artículo 51 como una modalidad de ésta²⁴⁵, función no contemplada en el sistema originalmente

su fundamento en el art. 48 de la Carta» (*Las Organizaciones Internacionales*, *op. cit.*, p. 192).

242. H.K. KAIKOBAD: «Self-Defence, Enforcement Action...», *op.cit.*, p. 350.

243. *Ibidem*. Habría que pensar, desde una perspectiva restrictiva sobre el recurso a la fuerza, que se habría requerido un mayor plazo para que las medidas del Consejo hubiesen conseguido la retirada de Irak. En este sentido, B.H. WESTON en «Security Council Resolution 678...», *op. cit.*, p. 524 y pp. 528-532.

244. Como es sabido, otros autores exigen bien una declaración expresa del Consejo que precluya el derecho de legítima defensa, bien que este órgano proceda a adoptar una acción coercitiva de carácter militar conforme al art. 42. En este sentido M. ORTEGA CARCELÉN: «Nota sobre la legítima defensa...», *op. cit.*, pp. 676-678, quien no obstante considera que la legítima defensa de Kuwait había decaído por falta de inmediatez (*ibid.*, p. 675 y p. 679).

245. Seguimos así a S. SUR al estimar que la legítima defensa colectiva puede constituir una modalidad de la seguridad colectiva. En concreto, para este autor «tel est bien le sens de la référence à l'article 51 dans la résolution 661, qui fait de la

concebido en 1945. Se produciría así una reconversión de la figura tradicional de la legítima defensa.

Posteriormente, el Consejo de Seguridad también ha considerado necesario el recurso a la fuerza por los Estados para facilitar el suministro de ayuda humanitaria y proteger a poblaciones civiles víctimas de conflictos armados; en ausencia de un Comité de Estado Mayor operativo, con el beneplácito del Consejo de Seguridad es el Secretario General quien asume en este contexto un destacable protagonismo en las propuestas relativas a las medidas que son necesarias, la oportunidad de su ejecución y la coordinación de las acciones de los Estados. Por ejemplo, en el conflicto de la antigua Yugoslavia, la Resolución 770 (1992) instó a los Estados a adoptar «todas las medidas necesarias»²⁴⁶ para facilitar el suministro de la ayuda humanitaria, medidas que habrían de adoptarse en coordinación con las Naciones Unidas²⁴⁷. Ubicada la Resolución 770 (1992) por algunos autores en el artículo 42²⁴⁸ y por otros en el artículo 48²⁴⁹, lo cierto es que esas medidas realmente se concretaron en unas modalidades de acción solicitadas y propuestas por el Secretario General y acogidas por el Consejo de Seguridad; en particular, destacamos en este momento la modalidad con la que el Consejo autoriza a los Estados para recurrir individualmente a la fuerza en apoyo de la UNPROFOR²⁵⁰, o en su caso de la ONURC en Croacia²⁵¹. La acción de los Estados estaría sometida a

légitime défense une modalité de la sécurité collective» y que la mencionada fórmula de la Resolución 678 (1990) «relève autant de la légitime défense collective, autorisée et canalisée par le Conseil, que du schéma idéal défini par la Charte. Il apparaît ainsi que la légitime défense, loin d'être un substitut de la sécurité collective, une alternative à son fonctionnement, ou une formule provisoire ou conservatoire en attendant son intervention, peut en être un complément, voire constituer l'une des modalités», en *La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe: problèmes de rétablissement et de garantie de la paix*, UNIDIR, Travaux de recherche n° 12, New York, 1992, p. 6.

246. Para JUSTE no hay duda que la Resolución 770 (1992) insta a los Estados miembros a, en su caso, adoptar las medidas de fuerza armada si son necesarias, a semejanza a como ya hiciera el Consejo de Seguridad en la Resolución 678 (1990) respecto de Irak («Características de los conflictos susceptibles de ser resueltos mediante operaciones para el mantenimiento de la paz: de Corea a Yugoslavia», *Cuadernos de la Guardia Civil*, 1992, pp. 19-31, p. 30).

247. Pará. 2 dispositivo.

248. J.D. GONZÁLEZ CAMPOS, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y M.P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA: *Curso...*, op. cit., p. 808.

249. M.C. MÁRQUEZ CARRASCO: *Problemas actuales de la prohibición...*, op. cit., pp. 311-314.

250. Pará. 4 dispositivo de la Resolución 816 (1993); pará. 10 dispositivo de la Resolución 836 (1993); pará. 4 dispositivo de la Resolución 844 (1993); y pará. 8 dispositivo de la Resolución 908 (1993).

la autoridad del Consejo y a una coordinación estrecha con el Secretario General y la UNPROFOR²⁵². Siguiendo esta línea, el Consejo adoptaría la Resolución 998 (1995) de 15 de junio, en la que se prevé el despliegue de una fuerza de intervención rápida a fin de reforzar la seguridad de la UNPROFOR²⁵³.

En Somalia, por el contrario, el Consejo de Seguridad autorizó en un principio a los Estados que se habían ofrecido a establecer la paz, la seguridad y el orden público, y a posibilitar la prestación de ayuda humanitaria, para recurrir a la fuerza en consulta con el Secretario General, sin someter ese recurso a la fuerza a su posterior autoridad²⁵⁴. Sólo después -posiblemente más por indisposición de los Estados que por deseos de institucionalización- los contingentes de esos Estados serían sustituidos por la ONUSOM II, y los Estados se limitarían a apoyar a aquélla. Este precedente sería ensayado nuevamente por el Consejo de Seguridad en Ruanda²⁵⁵ y en Haití²⁵⁶. El fundamento jurídico de estas últimas Resoluciones tampoco es claro, y la doctrina discrepa en su valoración. En un juicio muy abierto a una valoración institucional, RODRÍGUEZ CARRIÓN entiende que el Consejo de Seguridad se siente lo suficientemente homogéneo para utilizar de forma directa el Capítulo VII de la Carta, y en particular,

251. La Resolución del Consejo 981 (1995), de 31 de marzo, reemplaza con dicha fuerza de paz a la anterior, APRONUC, y autoriza a los Estados miembros, a título nacional o en el marco de acuerdos u organismos regionales, bajo la autoridad del Consejo, a adoptar todas las medidas necesarias a fin de asegurar apoyo aéreo en el territorio de Croacia para defender al personal de la ONURC.

252. En particular, en relación con la acción de los Estados dirigida a garantizar que se cumpla la prohibición de vuelos militares decretada en las Resoluciones 781 (1992) y 786 (1992), en el par. 5 de la Resolución 816 (1993), el Consejo «pide a los Estados interesados, al Secretario General y a la UNPROFOR que coordinen estrechamente las medidas que adopten para aplicar el párrafo 4 *supra*, incluidas las reglas de enfrentamiento, y la fecha en que comenzará su aplicación, que debería tener lugar dentro de los siete días siguientes a la fecha de entrada en vigor de la autorización conferida en virtud del párrafo 4 *supra*, y comuniquen al Consejo, por conducto del Secretario, la fecha de comienzo».

253. Se constituyó así una brigada multinacional de 4000 hombres dotados de un equipo de armamento reforzado bajo comando franco-británico. Esta fuerza respondió al momento de la crisis de los rehenes en la que fueron retenidos por los serbios y utilizados como escudos humanos 300 «cascos azules». Véase M. TORRELLI: «Chronique des faits internationaux», *RGDIP*, 1995/3, p. 702.

254. Par. 10 dispositivo de la Resolución 794 (1992). En este sentido, en el par. 12 de esa Resolución el Consejo «autoriza al Secretario General y a los Estados Miembros interesados para que tomen las providencias necesarias para el comando y el control unificados de las fuerzas de que se trata...».

255. Par. 3 de la Resolución 929 (1994).

256. Par. 4 dispositivo de la Resolución 940 (1994).

«la adopción de medidas encuadrables en el artículo 42, aunque no mediante el mecanismo de fuerzas propias de las Naciones Unidas, sino... mediante la autorización de la actuación de contingentes nacionales (casos de las fuerzas multinacionales en Irak, de las fuerzas estadounidenses en Somalia o de las francesas en Ruanda)»²⁵⁷.

Recientemente el Consejo ha autorizado el establecimiento en Albania de una fuerza multinacional de protección por medio de la Resolución 1101 (1997), de 28 de marzo, en la que toma nota de la solicitud del Gobierno albanés²⁵⁸ y acoge el ofrecimiento realizado por varios Estados Miembros para crear dicha fuerza a fin de facilitar la distribución de asistencia humanitaria en Albania y para crear un ambiente seguro para el desarrollo de las funciones de organizaciones internacionales en Albania, incluidas las que se ocupan de suministrar asistencia humanitaria²⁵⁹. La configuración de la fuerza y de su mandato es extremadamente cuidadosa, tratándose de evitar que puedan reproducirse los graves sucesos que se produjeron en Somalia²⁶⁰. Así, en lo que respecta al empleo de la fuerza, el dispositivo prevé una autorización al grupo de Estados miembros que participan en dicha fuerza con una finalidad muy limitada, al indicar el Consejo que,

«...acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, further authorizes these Member States to ensure the security and freedom of movement of the personnel of the said multinational protection force»²⁶¹.

257. A. RODRÍGUEZ CARRIÓN: *Lecciones...*, *op. cit.*, pp. 544-545.

258. Pará. 1 del preámbulo.

259. Pará. 2 dispositivo.

260. Así, en el Pará. 4 dispositivo, el Consejo «authorizes the Member States participating in the multinational force to conduct the operation in a neutral and impartial way to achieve the objectives set out in paragraph 2 above...»; decide que la operación se limita a un período de 3 meses (Pará. 6), y se articula un mecanismo de control de las operaciones consistente en un sistema de informes quincenales, como se desprende del Pará. 9: «Requests the Member States participating in the multinational protection force to provide periodic reports, at least every two weeks, through the Secretary-General, to the Council, the first such report to be made no later than 14 days after the adoption of this resolution, inter alia specifying the parameters and modalities of the operation on the basis of consultations between those Member States and the Government of Albania».

261. Pará. 4 dispositivo.

B. LA AUTORIZACIÓN EXTENDIDA A LAS FUERZAS DE LAS NACIONES UNIDAS: ¿MEDIDA PREVISTA EN LA CARTA O LEGÍTIMA DEFENSA INSTITUCIONAL?

A finales de los años ochenta comienzan a desarrollarse las denominadas operaciones de paz de segunda generación u operaciones multifuncionales²⁶², constituyendo un modelo nuevo en el sentido de que desbordan ampliamente las funciones militares del período precedente que comprenden generalmente misiones de observación, de verificación o vigilancia de un cese el fuego o de interposición entre contendientes. Las operaciones multifuncionales han pasado a comprender una multiplicidad de tareas o funciones que oscilan en los distintos mandatos entre el control del orden público interno, hasta la protección de los derechos y libertades fundamentales y la garantía de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, pasando por la organización y garantía en procesos electorales muy diversos²⁶³. Éste es el nuevo modelo que cristaliza y se diversifica en la práctica de las Naciones Unidas tras el fin de la guerra fría.

En este sentido, una importante manifestación de la nueva etapa que se inaugura tras la desaparición de la guerra fría concerniente al establecimiento de nuevos mecanismos para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales puede identificarse en la Declaración de 31 de enero de 1992²⁶⁴, aprobada en la primera reunión celebrada por el Consejo de Seguridad con la participación de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados representados en este órgano, y en el Informe del Secretario General titulado «*Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*»²⁶⁵. Entre otras medidas, este documento proponía acentuar la *diplomacia preventiva*, mediante la investigación de los hechos, la alerta temprana,

262. Véase B. URQUHART: «The Future of Peace-Keeping», *NILR*, 1989, pp. 50-56; M. PÉREZ GONZÁLEZ: «Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: cincuenta años de esfuerzo», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n° 17, 1995, pp. 61-78, p. 69 ss.

263. A la pluralidad de funciones corresponde simétricamente, como señala SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, una pluralidad de participantes, dándose entrada de forma notable a componentes civiles junto a los tradicionales contingentes militares («Las operaciones de mantenimiento de la paz...», *op. cit.*, p. 199).

264. Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, S/23500, de 31 de diciembre de 1992.

265. A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

el despliegue preventivo y el establecimiento de zonas desmilitarizadas; lograr el *establecimiento de la paz*, centrado en el Capítulo VII de la Carta; avanzar en el *mantenimiento de la paz*, utilizando en este tipo de operaciones una nueva política respecto al personal y a la logística utilizadas. A los anteriores conceptos se añade el de *consolidación de la paz* después de los conflictos, es decir, la adopción de una serie de mecanismos complementarios para garantizar el éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz una vez concluidas las fases anteriores²⁶⁶.

A partir de esta nueva etapa las operaciones de mantenimiento de paz presentan nuevos aspectos cuantitativos²⁶⁷ y cualitativos²⁶⁸, y han debido enfrentarse a retos inéditos o insuficientemente conocidos. En efecto, asis-

266. Así, se mencionan actividades como «el desarme de las partes anteriormente en conflicto y el restablecimiento del orden, la custodia y posible destrucción de armas, la repatriación de refugiados, el apoyo en materia de preparación y adiestramiento del personal de seguridad, la observación de elecciones, la adopción de medidas para proteger los derechos humanos, la reforma o el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y la promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política».

267. En el documento presentado como Suplemento a «*Un Programa de Paz*» (A/50/60; S/1995/1, pp. 3-5), el Secretario General señala que las operaciones en curso han pasado de 5, al 31 de diciembre de 1988, a 17 con fecha de 16 de diciembre de 1994; mientras que en 1988 las operaciones eran en su totalidad de corte clásico y ninguna multifuncional, en 1994 ya eran 8 las de este nuevo tipo; en 1988 el despliegue de personal militar era de 9.570, el de policía civil de 35 y el de personal civil internacional se cifraba en 1.516, cuando en 1994 las cifras pasan a 73.393, 230 y 2.260 respectivamente. Los contingentes fueron aportados por un número de países que oscilaron de los 26 iniciales hasta 76. Paralelamente, desde el punto de vista presupuestario, el esfuerzo ha supuesto pasar de 230,4 millones de dólares USA empleados a final de 1988 a una cifra de 3.610 millones de dólares USA en 1994.

268. Los cambios cualitativos detectados por el Secretario General pueden resumirse, por un lado, en que «muchos de los conflictos actuales se producen más bien dentro de los Estados que entre éstos», como revelan «la erupción de guerras dentro de Estados de reciente independencia, guerras a menudo de tipo religioso o étnico y con una cuota inusitada de violencia y crueldad»; así, de las cinco operaciones en curso a finales de 1988, «cuatro correspondían a guerras entre Estados y sólo una (20 por 100 del total) a un conflicto dentro de un Estado», pero «de las 21 operaciones que se establecieron a partir de ese momento sólo ocho se han debido a guerras entre Estados y 13 (el 62 por 100) a conflictos dentro de Estados». Por otro lado, los nuevos conflictos intraestatales se caracterizan ahora porque participan en los mismos «no sólo ejércitos regulares, sino también milicias y civiles armados con escasa disciplina y estructuras de mando mal definidas. Suele tratarse de guerras de guerrilla con frentes de combate indefinidos. Los civiles son las principales víctimas y, con frecuencia, sus principales objetivos». En dichos conflictos se detecta «una desarticulación de las instituciones estatales, especialmente de la policía y el poder judicial, con la consiguiente paralización de la capacidad de gobernar, el desmoronamiento de la ley y el orden público y la aparición del bandolerismo y de un caos generalizado» (*ibidem*).

timos a un incesante incremento de conflictos internos dentro de un Estado a consecuencia de problemas étnicos o religiosos, así como a la aparición de un nuevo tipo de conflictos armados entre Estados, caracterizado por el desvanecimiento y quiebra de las estructuras institucionales y de organización social. En consecuencia, una nueva tipología de conflictos requiere igualmente una adaptación a los mismos del contenido y alcance de las operaciones de mantenimiento de paz²⁶⁹. Uno de los cambios cualitativos demandados por la nueva situación consiste en la tarea de las fuerzas de las Naciones Unidas para proteger operaciones humanitarias²⁷⁰, de modo que la finalidad humanitaria se ha integrado progresivamente en la práctica del Consejo, al considerar este órgano que las situaciones de crisis humanitarias graves constituyen una «amenaza a la paz» que justifica su intervención.

Ello ha conducido a que la legítima defensa de los «cascos azules» haya experimentado nuevos desarrollos en la acción de las Naciones Unidas en el marco del sistema de seguridad colectiva: así, *actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta*, el Consejo de Seguridad ha autorizado expresamente en diversos supuestos a los *contingentes armados de las Naciones Unidas* integrantes de una operación de mantenimiento de paz a recurrir a la fuerza para cumplir su mandato y en «legítima defensa». La legítima defensa se presenta así como instrumento coercitivo del que se sirve el Consejo, y deja de aparecer como un recurso a disposición exclusivamente de los Estados y de limitarse a ser una hipótesis más bien teórica contemplada en las reglas de enfrentamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, tradicionales y no tradicionales, desarrolladas hasta este momento²⁷¹.

269. El mismo Secretario General las divide en *clásicas y multifuncionales*.

270. Así lo indica el Secretario General en el «Suplemento de un Programa de Paz...», A/50/60, S/1995/1, de 3 de enero de 1995, donde manifiesta las siguientes consideraciones: «los organismos humanitarios procuran prestar socorro a las víctimas civiles de la guerra, dondequiera que se encuentren. Con mucha frecuencia las partes en pugna dificultan o imposibilitan esta tarea. Ello se debe a veces a las exigencias de la guerra, pero en la mayoría de los casos al hecho de que el socorro que se presta a una población en particular va en contra de los objetivos bélicos de una u otra parte. Además, los combatientes tienden cada vez más a desviar los suministros de socorro para atender a sus propios fines...» (p. 6).

271. Refiriéndose a las operaciones «tradicionales» del período anterior, CORTEN y KLEIN han señalado acertadamente que «...l'autorisation de recourir à la force en cas d'entreve militaire à l'accomplissement de la mission ne représentait en réalité qu'une hypothèse relativement théorique (à l'exception, bien sûr, de l'opération menée au Congo), dans la mesure où l'ensemble des protagonistes avaient donné leur consentement au déploiement des "casques bleus" dans une zone déterminée et où cette mission se limitait à la surveillance d'un cessez-le-feu effectif. L'utilisation des armes était dans ce contexte appelée dès l'origine à rester marginale» («Action humanitaire...», *op. cit.*, p. 124). En las operaciones estable-



El primer precedente se produce respecto de la situación en Somalia, ante cuyo deterioro el Consejo de Seguridad, en virtud de la Resolución 814 (1993), de 26 de marzo, observando que es necesario seguir prestando socorro humanitario y asistencia para rehabilitar las instituciones políticas y la economía en Somalia²⁷², preocupado porque el hambre y la sequía que han asolado Somalia, intensificadas por la contienda civil, han causado la destrucción masiva de los medios de producción y los recursos naturales y humanos del país²⁷³, y habiendo determinado que la situación en Somalia sigue amenazando la paz y la seguridad internacionales en la región²⁷⁴, procedió a aprobar el informe del Secretario General²⁷⁵ (sección A) y «actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas» (sección B),

«5. *Decide* aumentar los efectivos de la fuerza de la ONUSOM y ampliar su mandato de conformidad con las recomendaciones contenidas en los párrafos 56 a 88 del informe del Secretario General del 3 de marzo de 1993 y con las disposiciones de la presente resolución²⁷⁶; [...]

7. *Subraya* la importancia crucial del desarme y la urgente necesidad de completar las actividades de la Fuerza de Tareas Unificada, tal como se indica en los párrafos 56 a 59 del informe del Secretario General del 3 de marzo de 1993»²⁷⁷.

cidas a partir de 1992 se alude a la legítima defensa de los «cascos azules» en las dos acepciones que ya hemos considerado anteriormente, y en particular en la vinculada a la defensa del mandato en el marco de misiones de carácter humanitario. Véase en particular en las operaciones establecidas en la antigua Yugoslavia, en Somalia, en Ruanda y en Mozambique (*ibid.*, pp. 119-123).

272. Preámbulo, pará. 10.

273. Preámbulo, pará. 11.

274. Preámbulo, pará. 26.

275. Dispositivo, pará. 1.

276. Ampliado el mandato de la ONUSOM, es importante resaltar de esta Resolución que no menciona el consentimiento o la autorización del Gobierno somalí (por otra parte inexistente *de facto*) ni de las partes enfrentadas. Cuando actúa con fundamento en sus poderes en caso de amenaza a la paz (Capítulo VII de la Carta), el Consejo de Seguridad no necesita la autorización o consentimiento del Gobierno o de las partes contendientes; por el contrario, cuando se trata de operaciones de mantenimiento de paz, la práctica del Consejo se ha articulado en torno a la obtención del consentimiento del gobierno y de las partes afectadas, incluso de otros Estados interesados, para proceder a misiones más limitadas.

277. El Secretario General, en su informe de 3 de marzo de 1993, propuso la ampliación de la Operación de las Naciones en Somalia a fin de incluir la adopción de medidas coercitivas.

Además, de acuerdo con esa Resolución, el Consejo solicita al Secretario General que proporcione al Comandante de la Fuerza de la ONUSOM II las instrucciones relativas a asumir «la responsabilidad de la consolidación, ampliación y el mantenimiento de un clima de seguridad en todo el territorio de Somalia...» (sección B, dispositivo par. 14), esto es, la responsabilidad operacional²⁷⁸.

De otra parte, ante los desgraciados sucesos que afectaron gravemente al batallón paquistaní el 5 de junio de 1993²⁷⁹, el Consejo de Seguridad adoptó en una reunión de urgencia la Resolución 837 (1993), de 6 de junio, en la que, actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas²⁸⁰, «condena enérgicamente los ataques armados no provocados contra el personal de la ONUSOM II el 5 de junio de 1993...» (dispositivo, par. 1), «subraya una vez más la importancia crucial de llevar a cabo cuanto antes el desarme de todas las partes somalíes, incluidos los distintos movimientos y facciones...» (dispositivo, par. 3), y en otro párrafo del dispositivo,

«Reafirma que el Secretario General, en virtud de la resolución 814 (1993), está autorizado para tomar todas las medidas necesarias contra todos los responsables de los ataques armados mencionados en el párrafo 1 *supra*, incluidos los responsables de haber incitado públicamente a esos ataques, a fin de establecer la autoridad efectiva de la ONUSOM II en toda Somalia, incluso para investigar esas acciones y arrestar, detener y encarcelar a esas personas a los efectos de su inculpación, enjuiciamiento y castigo»²⁸¹.

278. En la que también se incluye el apoyo a la aplicación, desde el interior, del embargo de armas impuesto por la Resolución 733 (1992). La ONUSOM II asumió la autoridad operacional el 4 de mayo de 1993, procediendo así a sustituir a la Fuerza de Tareas Unificada, las fuerzas internacionales lideradas por los Estados Unidos, limitándose a partir de entonces la presencia norteamericana a la provisión de apoyo logístico a la Operación de las Naciones Unidas, incluyendo una Fuerza de Intervención Rápida.

279. El mayor ataque sufrido por un contingente de cascos azules en la historia de las operaciones de paz, del que resultaron 20 víctimas mortales, la mayor parte del contingente paquistaní, a manos de una de las facciones de guerrilleros somalíes agrupada en torno al llamado «señor de la guerra» Said Biarre.

280. Preámbulo, par. 14.

281. Obsérvese el empleo del término ataque armado en ese párrafo y también en el 8º de la misma resolución, al disponer que «*Insta* a los Estados Miembros a que, con carácter de emergencia, aporten apoyo y transporte militar, incluidos transportes blindados de tropas, tanques y helicópteros de combate, para dar a la ONUSOM II la capacidad necesaria para hacer frente debidamente a los ataques armados de que sea objeto en el cumplimiento de su mandato y para desalentar esos ataques». De otro lado, la ejecución de la Resolución 837 (1993) trajo consigo una

El Consejo de Seguridad crearía otro precedente en el marco de los conflictos en la antigua Yugoslavia. En efecto, una de las modalidades de acción en que se concretaron las medidas mencionadas en la Resolución 770 (1992) del Consejo de Seguridad consistió en la Resolución 776 (1992), en la que el Consejo hace suyos los términos propuestos por el Secretario General en su informe²⁸². En éste se previó que se autorizara a la UNPROFOR a recurrir a la fuerza en su defensa personal, extendiendo tal autorización a aquellas situaciones en las que las partes contendientes impidieran por la fuerza a los «cascos azules» llevar a cabo su mandato. Hay que resaltar que en este punto el Consejo de Seguridad llega a acoger el recurso a la fuerza como *medida necesaria* cuando se impida a las fuerzas de paz desarrollar su mandato²⁸³. Esta suerte de legítima defensa institucional aparece de este modo muy próxima al marco coercitivo.

El Consejo se sitúa claramente en dicho ámbito al indicar en la Resolución 836 (1993), de 4 de junio, que *autoriza* a la UNPROFOR para que

serie de enfrentamientos entre los miembros de ONUSOM II y algunas facciones y movimientos somalíes, que causaron bajas entre ambos y también entre la población civil. Estos hechos, así como problemas en la integridad de la estructura de mando militar de la ONUSOM II, suscitados por las acciones de los comandantes de algunos contingentes, motivaron un cambio de estrategia que se manifiesta en la Resolución 885 (1993), adoptada por el Consejo de Seguridad, a propuesta de los Estados Unidos, el 16 de noviembre; en su texto el Consejo, «*autoriza* el establecimiento de una Comisión Investigadora que, con arreglo a lo dispuesto en las resoluciones 814 (1993) y 837 (1993), haga averiguaciones respecto de los ataques armados contra el personal de la ONUSOM II que provocaron bajas a ese personal» (dispositivo, pará. 1), y además,

«8. *Pide* que el Secretario General, en el marco de las atribuciones que se le han conferido en las resoluciones 814 (1993) y 837 (1993), en tanto se termina el informe de la Comisión, suspenda las medidas encaminadas a aprehender a los individuos que pudieran estar implicados pero que no se hallen actualmente detenidos con arreglo a la resolución 837 (1993) del Consejo de Seguridad, y adopte las medidas apropiadas respecto de la situación de los individuos detenidos con arreglo a lo dispuesto en la resolución 837 (1993)».

282. S/25540, de 10 de septiembre de 1992.

283. En *Un Programa de Paz* (S/24111), el Secretario General ya señalaba entre los nuevos criterios en materia de mantenimiento de paz que «los principios y las prácticas de mantenimiento de la paz establecidos han respondido con flexibilidad a las nuevas demandas...» (pará. 50, p. 16). El Consejo de Seguridad, con ocasión de una sesión especial dedicada a aquel informe, señala entre los principios operacionales que deberían regir las operaciones de mantenimiento de la paz dos reglas distintas: una, relativa al derecho del Consejo a autorizar que se utilicen todos los medios necesarios para que las fuerzas de las Naciones Unidas cumplan su mandato, y, añade «así como el derecho inmanente de las fuerzas de las Naciones Unidas a adoptar las medidas que correspondan [cuyo significado no cambia si se lee medidas necesarias] para su legítima defensa» (S/25859, de 28 de mayo de 1993, p. 1).

«...en cumplimiento del mandato definido en el párrafo 5 *supra*²⁸⁴ y actuando en legítima defensa, adopte todas las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, en respuesta a los bombardeos contra las zonas seguras efectuados por cualquiera de las partes o a las incursiones armadas en dichas zonas, o en caso de que se produzca cualquier obstrucción deliberada de la libertad de circulación de la UNPROFOR o de los convoyes humanitarios protegidos en dichas zonas o en sus inmediaciones»²⁸⁵.

Las anteriores resoluciones culminan una evolución, perceptible desde el período anterior, tendente al reforzamiento de los medios de acción de las fuerzas de las Naciones Unidas, cuya novedad reside en la formulación expresa de las reglas sobre el recurso a la fuerza en tanto que medida coercitiva asignada a los «cascos azules»²⁸⁶. No obstante, la constitucionalidad de dicha autorización del recurso a la fuerza por estos contingentes es objeto de discusión. Para RODRÍGUEZ CARRIÓN, el Consejo de Seguridad utiliza de forma directa el Capítulo VII de la Carta, y en particular,

«la adopción de medidas encuadrables en el artículo 42, aunque no mediante el mecanismo de fuerzas propias de las Naciones Unidas, sino mediante contingentes

284. El texto de dicho párrafo es el que sigue: "5. *Decide* ampliar con ese fin el mandato de la UNPROFOR para que, en las zonas seguras a que se hace referencia en la resolución 824 (1993), pueda prevenir los ataques contra las zonas seguras, vigilar la cesación del fuego, promover la retirada de las unidades militares o paramilitares, salvo las del Gobierno de la República de Bosnia y Herzegovina, y ocupar algunos puntos clave sobre el terreno, además de participar en la entrega de socorro humanitario a la población, según lo dispuesto en la resolución 776 (1992), de 14 de septiembre de 1992;"

285. Pará. 9, dispositivo (énfasis añadido). Respecto del apoyo a UNPROFOR en el territorio de Croacia, el Consejo, actuando en virtud del Capítulo VII, adoptó la Resolución 871 (1993), de 4 de octubre, en la que en principio se limita a establecer que «10. *Decides* to continue to review urgently the extension of close air support to UNPROFOR in the territory of the Republic of Croatia as recommended by the Secretary-General in his report of 20 september 1993 (S/26470)». No obstante, también recoge una propuesta de Gran Bretaña y Francia, de acuerdo con la cual,

«9. *Authorizes* UNPROFOR, in carrying out its mandate in the Republic of Croatia, acting in self-defence, to take the necessary measures, including the use of force, to ensure its security and its freedom of movement».

286. O. CORTEN et P. KLEIN: «Action humanitaire...», *op. cit.*, p. 127.



nacionales puestos al servicio de Naciones Unidas (como en el caso de Yugoslavia y Somalia)»²⁸⁷.

Por otra parte, en un juicio más exigente con los presupuestos institucionales, en opinión de ABELLÁN HONRUBIA con las autorizaciones conferidas por el Consejo de Seguridad a contingentes como UNPROFOR y ONUSOM, se produce

«una forzada vinculación entre asistencia humanitaria, Capítulo VII, y operaciones de mantenimiento de la paz, que además de prestarse a confusiones, es de dudosa conformidad con la Carta de las Naciones Unidas»²⁸⁸.

Las valoraciones más críticas, en todo caso, se han vertido en torno a la eficacia de este nuevo instrumento articulado por el Consejo de Seguridad, pues en el caso de la ONUSOM II su puesta en práctica la llevó a implicarse en operaciones armadas de envergadura con resultados muy negativos para la misión, sus integrantes e incluso para civiles somalíes; la UNPROFOR, por el contrario, salvo en algunas escarmuzas, no llegó a aplicar dichas medidas ante el temor de que ello conduciría al bloqueo definitivo de la operación, teniendo en cuenta además que los medios proporcionados por los Estados miembros no han sido los adecuados al alcance de las autorizaciones para recurrir a la fuerza.

Si las Resoluciones 814 y 836 hubiesen sido ejecutadas de modo efectivo por los Estados miembros, hubiesen supuesto un progreso considerable en la aplicación de los mecanismos de seguridad colectiva de la Carta, en el sentido de que «ces textes semblent en effet marquer un souci croissant de l'Organisation de contrôler effectivement les recours à la force autorisés par le Conseil»²⁸⁹.

287. A. RODRÍGUEZ CARRIÓN: *Lecciones...*, *op. cit.*, pp. 544-545.

288. V. ABELLÁN HONRUBIA: «Operaciones de mantenimiento de la paz», *op. cit.*, p. 199.

289. O. CORTEN et P. KLEIN: «Action humanitaire...», *op. cit.*, p. 129. A ello añaden los autores que «les leçons des excès dans l'application par les États de la résolution 678 (1990), autorisant le recours à la force contre l'Iraq sans aucun mécanisme de contrôle ont été tirés. La résolution 770 (1992) et plus encore la résolution 794 (1992), contenaient déjà certains mécanismes de garantie tout en laissant aux États la possibilité d'agir unilatéralement. Les résolutions 814 (1993) et 836 (1993) consacrent un contrôle optimal de l'Organisation en mettant les forces militaires sous commandement unifié».

C. UNA MEDIDA PREVISTA EN LA CARTA: LA AUTORIZACIÓN DEL RECURSO A LA FUERZA A ACUERDOS U ORGANISMOS REGIONALES

La autorización del recurso a la fuerza a acuerdos u organismos regionales en la práctica reciente del Consejo de Seguridad aparece vinculada a finalidades distintas. En primer lugar, con el objeto de hacer efectivos los embargos decididos por el Consejo de Seguridad, en el conflicto de la antigua Yugoslavia y en relación a Haití. En el primer caso, dos meses después de adoptar la Resolución 776 (1992), el Consejo de Seguridad, ante los informes sobre reiteradas violaciones de las sanciones previstas en la Resolución 757 (1992), de 30 de mayo, y a iniciativa de los miembros permanentes, salvo China, y de Bélgica, procedió a aprobar la Resolución 787 (1992), de 16 de noviembre. En su texto reafirma todas las resoluciones anteriores, y lanza un llamamiento a las partes para que estudien el anteproyecto del plan de paz conocido como «plan Owen-Vance», reafirmando en un amplio dispositivo (21 apartados) los principios básicos expresados en resoluciones anteriores. Entre ellos incluye un párrafo, propuesto por los Estados Unidos, en el que

«Acting under Chapter VII and VIII of the Charter of the United Nations, *calls upon* States, acting nationally or through regional agencies or arrangements, to use such measures commensurate with the specific circumstances as may be necessary under the authority of the Security Council to halt all inward and outward maritime shipping in order to inspect and verify their cargoes and destinations and to ensure strict implementation of the provisions of resolutions 713 (1991) and 757 (1992)»²⁹⁰.

Además, procede a reafirmar la responsabilidad de los Estados ribereños del Danubio

«... to take necessary measures to ensure that shipping on the Danube is in accordance with resolutions 713 (1991) and 757 (1992), including such measures commensurate with the specific circumstances as may be necessary...»²⁹¹,
y pide a los Estados interesados

290. Dispositivo, pará. 12.

291. Dispositivo, pará. 14.

«nationally or through regional agencies or arrangements, to coordinate with the Secretary-General *inter alia* on the submission of reports to the Security Council regarding actions taken in pursuance of paragraphs 12 and 13 of the present resolution to facilitate the monitoring of the implementation of the present resolution»²⁹².

Son evidentes las analogías del párrafo antes glosado de la Resolución 787 (1992) con el texto dispositivo de la Resolución 665 (1990), que no se limitan a la dimensión formal del texto empleado sino que también alcanzan a su dimensión material, esto es, al contenido de las medidas, ya que procede a autorizar a los Estados la adopción de medidas proporcionadas, que pueden llegar hasta el recurso a la fuerza, para asegurar el cumplimiento de las sanciones previstas en la Resolución 757 (1992). No obstante, la Resolución 787 (1992) favorece, a diferencia de la Resolución 665 (1990), la inserción de las medidas de los Estados en el plano institucional ya que, aparte el control de las medidas previsto, uno de los fundamentos que señala el Consejo es el Capítulo VIII de la Carta. Dicha mención se explica porque uno de los medios que se indica a los Estados para contribuir a la efectividad de la decisión del Consejo es la vía de los acuerdos y organizaciones regionales²⁹³.

Por otra parte, el Consejo de Seguridad, también con un considerable retraso respecto de su decisión de prohibir los vuelos militares en el espacio aéreo de la República de Bosnia-Herzegovina²⁹⁴, y a pesar de los informes sobre un número enorme de violaciones de dicha prohibición²⁹⁵, no llegó a adoptar la Resolución 816 (1993) hasta el 31 de marzo de 1993²⁹⁶. En el texto de su dispositivo se establece que el Consejo, actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta,

292. Dispositivo, par. 14.

293. La cooperación de determinados Estados europeos, en cumplimiento de dicha resolución, se llevó a cabo en el marco de una organización regional, la UEO; por medio de ella se vertebra a partir del Tratado de la Unión Europea (art. J.4 y declaración anexa) la política de defensa común en dicho ámbito.

294. Establecida en su Resolución 781 (1992), de 9 de octubre, y reafirmada en la Resolución 786 (1992), de 10 de noviembre.

295. Hacia el 22 de diciembre 1992, el número de violaciones constatadas ascendía a 350 (cfr. H. FREUDENSCHUSS: «Between Unilateralism and Collective Security:...», *op. cit.*, p. 506).

296. Fundamentalmente por las dificultades para que se conciliaran las divergentes posiciones de los cuatro miembros permanentes (salvo China) del Consejo de Seguridad. Sobre el «tormentoso» proceso de negociación del texto de la Resolución, vid. *ibid.*, pp. 504-507.

«Autoriza a los Estados Miembros a que, siete días después de la aprobación de la presente resolución, ya sea que actúen a nivel nacional o por conducto de organizaciones o arreglos regionales, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y con sujeción a una estrecha coordinación con el Secretario General y la UNPROFOR, tomen todas las medidas necesarias en el espacio aéreo de la República de Bosnia y Herzegovina, en caso de que se produzcan más violaciones, para garantizar que se cumpla la prohibición de vuelos mencionada en el párrafo 1 *supra*, de forma proporcionada a las circunstancias específicas y al carácter de los vuelos»²⁹⁷.

A este respecto, la OTAN aprobó un plan de acción el 7 de abril de 1993, a fin de dar cumplimiento a la decisión del Consejo concerniente a la exclusión aérea²⁹⁸.

En el caso haitiano, una serie de importantes retrocesos en el proceso en el que las Naciones Unidas se habían implicado para garantizar el regreso de la legalidad constitucional a Haití²⁹⁹ se encuentran en la base del restablecimiento de las medidas coercitivas por el Consejo de Seguridad, en virtud de la Resolución 873 (1993), de 13 de octubre. Ante la continuada obstrucción al desembarco de la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH), las reiteradas violaciones del Acuerdo de la Isla de los Gobernadores, de 3 de julio de 1993, por las autoridades militares de Haití, el asesinato del Ministro de Justicia, y la solicitud expresa del Presidente constitucional, Jean Bertrand Aristide³⁰⁰, el Consejo de Seguridad se vio movido a adoptar una nueva

297. Dispositivo, par. 4. Para ello, en el par. 5, «Pide a los Estados Miembros interesados, al Secretario General y a la UNPROFOR que coordinen estrechamente las medidas que adopten para aplicar el párrafo 4 *supra*, incluidas las reglas de enfrentamiento, y la fecha en que comenzará su aplicación, que debería tener lugar dentro de los siete días siguientes a la fecha de entrada en vigor de la autorización conferida en virtud del párrafo 4 *supra*, y comuniquen al Consejo, por conducto del Secretario General, la fecha de comienzo».

298. A.J. RODRÍGUEZ CARRIÓN: *Lecciones...*, op. cit., p. 545.

299. A este respecto, véase Y. DAUDET: «L'ONU et l'OEA en Haiti et le droit international», *AFDI*, 1992, pp. 89-111. Para una exposición de la evolución de la crisis, *Crónica ONU*, diciembre de 1993, pp. 20-22; *Crónica ONU*, junio de 1994, pp. 20-21; D.E. ACEVEDO: «The Haitian Crisis and the OAS Response: A Test of Effectiveness in Protecting Democracy», en L.F. Damrosch (ed.), *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts*, Council on Foreign Relations Press, New York, 1993, pp. 119-155.

300. La solicitud de Aristide se encuentra en la carta enviada al Consejo de Seguridad, S/26587, de 15 de octubre de 1993, en la que señaló que con el restablecimiento de las sanciones se reconocerá el hecho de que los autores del golpe de



resolución el 16 de octubre de 1993 a fin de intensificar el embargo. Para ello, en la Resolución 875 (1993), de 16 de octubre, aprobada por unanimidad, el Consejo³⁰¹

«actuando con arreglo a los *Capítulos VII y VIII de la Carta* de las Naciones Unidas»³⁰²,

«1. *Exhorta* a los Estados Miembros a que, con carácter nacional o por conducto de organismos o mecanismos regionales, y en cooperación con el Gobierno legítimo de Haití, adopten, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, las medidas proporcionadas a las circunstancias del caso y que sean necesarias para garantizar el estricto cumplimiento de las disposiciones de las resoluciones 841 (1993) y 873 (1993), relativas al suministro de petróleo o productos de petróleo o de armas y material conexo de todo tipo y, en particular, para detener todo el tráfico marítimo hacia Haití en tanto resulte necesario a fin de inspeccionar y verificar la carga y su destino».

El Consejo confirmó además que estaba dispuesto a considerar la adopción de las demás medidas necesarias para garantizar el pleno cumplimiento de las disposiciones pertinentes del Consejo³⁰³. El párrafo transcrito de la Resolución 875 (1993) retoma la fórmula de la Resolución 787 (1992) en la referencia al Capítulo VIII de la Carta y al situar las medidas bajo la autoridad del Consejo de Seguridad.

En segundo lugar, el Consejo ha previsto el recurso a la fuerza por la vía de los acuerdos y organismos regionales para facilitar el suministro de ayuda humanitaria y proteger poblaciones civiles víctimas de conflictos armados. En este sentido hay que considerar las medidas previstas en la Resolución 770 (1992), en el marco del conflicto de la antigua Yugoslavia, que se concretaron en unas modalidades de acción solicitadas y propuestas por el Secretario General y acogidas por el Consejo de Seguridad; entre otras, la autorización extendida por el Consejo a los Estados para recurrir a la fuerza por medio de

Estado y sus aliados obstaculizan el regreso a la democracia en Haití y el cumplimiento de los Acuerdos de la Isla de los Gobernadores.

301. El Consejo parte de que «en estas circunstancias singulares y excepcionales, ese incumplimiento de las obligaciones contraídas por las autoridades militares en virtud del Acuerdo constituye una amenaza para la paz y la seguridad en la región» (preámbulo, pará. 7).

302. Preámbulo, pará. 8 (énfasis añadido).

303. Dispositivo, pará. 2.

acuerdos u organismos regionales, en apoyo de la UNPROFOR³⁰⁴. La acción de los Estados estaría sometida a la autoridad del Consejo y a una coordinación estrecha con el Secretario General y la UNPROFOR³⁰⁵.

De este modo, el llamamiento del Consejo, contenido en la Resolución 771 (1992) y reiterado en textos posteriores, a que las partes contendientes acaten el Derecho Internacional Humanitario, y el relativo específicamente a la protección de la población civil, se concretó en la designación en las Resoluciones 819 (1993), de 16 de abril, y 824 (1993), de 6 de mayo, de varias *zonas seguras*³⁰⁶; ahora bien, tal decisión no tuvo continuidad hasta la Resolución 836 (1993), de 4 de junio³⁰⁷, en cuyo texto, el Consejo, actuando de conformidad con el Capítulo VII,

«10. *Decide* que, no obstante lo dispuesto en el párrafo 1 de la resolución 816 (1993), los Estados Miembros, actuando con carácter nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y en estrecha coordinación con el Secretario General y la UNPROFOR, podrán adoptar todas las medidas necesarias, mediante el empleo de la fuerza aérea, en las zonas seguras de la República de Bosnia y Herzegovina y alrededor de ellas, para proporcionar apoyo a la UNPROFOR en el cumplimiento de su mandato enunciado en los párrafos 5 y 9 *supra*».

Las medidas para proceder a la aplicación de la Resolución 836 (1993) fueron estudiadas por el Secretario General, de quien también partió la solicitud a la OTAN relativa a que, en estrecha coordinación con su oficina y con su

304. Pará. 4 dispositivo de la Resolución 816 (1993); pará. 10 dispositivo de la Resolución 836 (1993); pará. 4 dispositivo de la Resolución 844 (1993); y pará. 8 dispositivo de la Resolución 908 (1993).

305. En particular, en relación con la acción de los Estados dirigida a garantizar que se cumpla la prohibición de vuelos militares decretada en las Resoluciones 781 (1992) y 786 (1992), en el pará. 5 de la Resolución 816 (1993), el Consejo «pide a los Estados interesados, al Secretario General y a la UNPROFOR que coordinen estrechamente las medidas que adopten para aplicar el párrafo 4 *supra*, incluidas las reglas de enfrentamiento, y la fecha en que comenzará su aplicación, que debería tener lugar dentro de los siete días siguientes a la fecha de entrada en vigor de la autorización conferida en virtud del párrafo 4 *supra*, y comuniquen al Consejo, por conducto del Secretario, la fecha de comienzo».

306. Ambos textos fueron adoptados por unanimidad; en el primero de ellos, relativo a Srebrenica, y en el segundo, se declara que Sarajevo, Srebrenica, Gorazde, Tuzla, Zepa sean tratadas como *zonas seguras*.

307. Adoptada por 13 votos a favor y las abstenciones de Venezuela y Pakistán.



Representante Especial, realizara planes para proveer del necesario apoyo aéreo, solicitud que tuvo una acogida favorable por parte de la Alianza Atlántica. Estas medidas, así como la propuesta concerniente al aumento del número del personal de UNPROFOR constan en el informe que el Secretario presentó al Consejo de Seguridad el 14 de junio de 1993³⁰⁸. Dicho informe fue aprobado por el Consejo, actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta³⁰⁹, mediante la Resolución 844 (1993), de 18 de junio³¹⁰, en la que además

«2. *Decide* autorizar el refuerzo de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) para satisfacer las necesidades adicionales de fuerzas indicadas en el párrafo 6 del informe del Secretario General como enfoque inicial; [...]

4. *Reafirma* su decisión que figura en el párrafo 10 de la resolución 836 (1993) acerca del empleo de la fuerza aérea en las zonas seguras y alrededor de ellas para proporcionar apoyo a la UNPROFOR en el cumplimiento de su mandato, y *alienta* a los Estados Miembros a que, actuando con carácter nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales, se coordinen estrechamente con el Secretario General a este respecto».

La complejidad de la ejecución de las medidas previstas en las dos últimas resoluciones consideradas se vió aumentada por las divergentes posiciones políticas que respaldaban las interpretaciones de los Estados concernidos por dichas medidas³¹¹, así como por la interpretación que, respecto del alcance y modalidades de ejecución de la autorización de las resoluciones anteriores para recurrir a la fuerza, hizo pública el Secretario General el 2 de agosto de 1993, al declarar:

308. S/25939, de 14 de junio de 1993.

309. Preámbulo, pará. 6.

310. A diferencia de otras resoluciones, la aprobación del informe se contiene en el dispositivo, pará. 1.

311. Los Estados Unidos, de una parte, y de otra, los Estados con contingentes sobre el terreno, miembros además de la OTAN. Las diferencias se referían a la facultad para la elección de los objetivos así como, fundamentalmente, a la fuente (Naciones Unidas u OTAN) a la que debía subordinarse la autorización específica para recurrir a la fuerza aérea en un caso concreto. A este respecto, H. FREUDEN-SCHUSS: «Between Unilateralism and Collective Security...», *op. cit.*, pp. 510-511.

«the purpose of the use of air power... is to promote the fulfilment of objectives approved by the Security Council... It follows that the general authority granted in Resolution 770 in this respect must be interpreted in the context of the modalities established pursuant to Resolution 816 and 836. For this as well as pragmatic reasons, I have consistently taken the position that the *first* use of air power in the theatre should be *initiated by the Secretary-General*... In approving the report of the Secretary-General of 14 June 1993 in its Resolution 844, the Security Council has endorsed this approach... It is therefore my understanding that the decision to use air power in Bosnia and Herzegovina pursuant to UN resolutions *must continue to rest with the Secretary-General*... You may recall that action by NATO to enforce the no-fly zone was subject to specific authorization by the Force Commander of UNPROFOR»³¹².

Pocas semanas más tarde, el Secretario General solicitó extender el apoyo aéreo al territorio de la República de Croacia³¹³. En los debates en el seno del Consejo de Seguridad no se dió en un primer momento el acuerdo necesario a este respecto, por lo que la Resolución 871 (1993), de 4 de octubre, se limita a establecer que el Consejo,

«10. *Decides* to continue to review urgently the extension of close air support to UNPROFOR in the territory of the Republic of Croatia as recommended by the Secretary-General in his report of 20 september 1993 (S/26470)».

Finalmente, aquella medida, recomendada también en posteriores informes por el Secretario General³¹⁴, fue aprobada por el Consejo de Seguridad mediante la Resolución 908 (1994), de 31 de marzo, al disponer que

«8. *Decide* que los Estados Miembros, actuando individualmente o por conducto de organizaciones o arreglos regionales, pueden adoptar, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y con sujeción a una coordinación estrecha con el Secretario General y la UNPROFOR, todas las medidas necesarias para proporcionar

312. Cfr. *ibid.* p. 511. Tras dicha declaración, el autor señala que los Estados Unidos se avinieron a aceptar que la selección de los objetivos sería aprobada por Naciones Unidas y por la OTAN, y que el primer recurso a la fuerza aérea sería autorizado por el Secretario-General (*ibidem*).

313. S/26468, de 30 de septiembre y S/26470, de 20 de septiembre 1993.

314. S/300, de 16 de marzo de 1994.



apoyo aéreo al territorio de la República de Croacia en defensa del personal de la UNPROFOR en cumplimiento del mandato de la UNPROFOR, como recomienda el Secretario General en el párrafo 12 de su informe de fecha 16 de marzo de 1994 /S/1994/300»).

Sobre la base de las Resoluciones 836 (1993) y 844 (1993), y habida cuenta las múltiples violaciones de la prohibición de sobrevuelos no autorizados, así como el ataque de mortero perpetrado contra el mercado central de Sarajevo el 5 de febrero de 1994, se produjo la decisión adoptada por la OTAN el 9 de febrero, a solicitud de las Naciones Unidas, de utilizar operaciones aéreas para detener los ataques contra Sarajevo. La decisión se concretó en un ultimátum en el que se pedía la retirada de todos los armamentos pesados de esa ciudad en el plazo de 10 días, bajo la amenaza de la fuerza³¹⁵. Días después, el 28 de febrero de 1994, se produjo la primera acción de las fuerzas de la OTAN para detener las violaciones de la zona de exclusión de vuelos en cumplimiento de la Resolución 816 (1993)³¹⁶, intervención que se repitió en Gorazde el 10 de abril de 1994.

Respecto de estas últimas medidas acordadas por el Consejo de Seguridad, SICILIANOS resalta el recurso que se hace de la OTAN como organismo regional del Capítulo VIII de la Carta, a pesar de su naturaleza original de acuerdo de legítima defensa colectiva³¹⁷. A tenor del texto de las Resoluciones 836 y 844, en principio, este elemento redundaría en que tanto el acuerdo como la ejecución del mismo puedan ser considerados plenamente integrados en el marco institucional previsto en la Carta.

Finalmente, de nuevo en el territorio de la antigua Yugoslavia ha sido prevista la actuación de la fuerza militar multinacional de ejecución (IFOR) para supervisar y asegurar el cumplimiento de aspectos territoriales y otros de los Acuerdos de Paz, adoptados en Dayton (Ohio) el 21 de noviembre y

315. La decisión fue debatida informalmente en el seno del Consejo de Seguridad los días 14 y 15 de febrero de 1994, recibiendo un amplio apoyo de sus miembros. Véase *Crónica ONU*, junio 1994, p. 27.

316. A este respecto, vid. *ABC* de 1 marzo de 1993, p. 27 y p. 29; también *Crónica ONU*, junio 1994, p. 24. Se habían detectado más de mil violaciones de la prohibición en el transcurso del año que media entre la fecha de la resolución y el momento en que se procedió a ejecutarla.

317. L.-A. SICILIANOS: «Le contrôle par le Conseil de sécurité...», *op. cit.*, pp. 94-95.

firmados en París el 14 de diciembre de 1995. De acuerdo con el Anexo-1-A al Acuerdo marco general³¹⁸, las partes

«welcome the willingness of the international community to send to the region, for a period of approximately one year, a force to assist in implementation of the territorial and other militarily related provisions of the agreement».

Por ello asumen entre las obligaciones generales que

«the United Nations Security Council is invited to adopt a resolution by which it will authorize Member States or regional organizations and arrangements to establish a multinational military implementation force (hereinafter "IFOR")». Asimismo las partes acuerdan que la IFOR sea organizada y establecida por la OTAN y que sus unidades puedan ser proporcionadas por países miembros y no miembros de la Alianza³¹⁹. En cuanto al empleo de la fuerza, se autoriza a la IFOR «to take such actions as required, including the use of necessary force, to ensure compliance with this Annex, and to ensure its own protection»³²⁰.

Siguiendo tales previsiones, el Consejo de Seguridad en la Resolución 1031 (1995) de 15 de diciembre, «actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta»³²¹,

«5. *Recognizes* that the parties shall cooperate fully with all entities involved in implementation of the peace settlement, as described in the Peace Agreement³²², or which are otherwise authorized by the Security Council, including the International Tribunal of the Former Yugoslavia, and that the parties

318. Texto en *ILM*, 1996, nº 1, pp. 75 ss. Véanse también las Resoluciones del Consejo de Seguridad 1021 (1995) y 1022 (1995), de 22 de noviembre, y 1026 (1995), de 30 de noviembre, en la misma fuente, pp. 189 ss.

319. En este sentido, acuerda que, establecida por la OTAN, la IFOR «will operate under the authority and subject to the direction and political control of the North Atlantic Council ("NAC") through the NATO chain of command» (*ibid.*, p. 92).

320. *Ibidem*. Así se concreta en el Anexo la autorización para recurrir a la fuerza en el desarrollo de las tareas que asignan a dicha fuerza. Véanse en particular de la citada fuente de documentos las pp. 95, 96, 97, 98.

321. Pará. 9 del preámbulo.

322. Acuerdo que el Consejo acoge con satisfacción y al que expresa su apoyo en el pará. 1 del dispositivo.



have in particular authorized the multinational force referred to in paragraph 14 below to take such actions as required, including the use of necessary force, to ensure compliance with Annex-1-A of the Peace Agreement; [...]

14. *Authorizes* the Member States acting through or in cooperation with the organization referred to in Annex-1-A of the Peace Agreement to establish a multinational implementation force (IFOR) under unified command and control in order to fulfil the role specified in Annex-1-A and Annex 2 of the Peace Agreement;

15. *Authorizes* the Member States acting under paragraph 14 above to take all necessary measures to effect the implementation of and to ensure compliance with Annex-1-A of the Peace Agreement, *stresses* that the parties shall be held equally responsible for compliance with that Annex, and shall be equally subject to such enforcement action by IFOR as may be necessary to ensure implementation of that Annex and the protection of IFOR; and *takes note* that the parties have consented to IFOR's taking such measures; [...]

17. *Authorizes* Member States to take all necessary measures, at the request of IFOR, either in defence of IFOR or to assist the Force in carrying out its mission, and *recognizes* the right of the force to take all necessary measures to defend itself from attack or threat of attack»³²³

Desde una perspectiva muy amplia de las medidas previstas en el artículo 42 de la Carta, se ha observado que entre 1945 y 1989 sólo en la crisis del Congo (1960-1964) un organismo regional (la OUA) habría participado en la aplicación de medidas coercitivas³²⁴. Pero aun así,

323. Texto en *ILM*, 1996, n° 1, pp. 251 ss, pp. 252-253. El Consejo además *decide* «that, with the effect from the day on which the Secretary-General reports to the Council that the transfer of authority from the United Nations Protection Force (UNPROFOR) to IFOR has taken place, the authority to take certain measures conferred upon States by resolutions 770 (1992) of 13 August 1992, 781 (1992) of 9 October 1992, 816 (1993) of 31 March 1993, 836 (1993) of 4 June 1993, 844 (1993) of 18 June 1993 and 958 (1994) of 19 November 1994 shall be terminated, and that the provisions of resolution 824 (1993) of 6 May 1993 and subsequent resolutions regarding safe areas shall be terminated from the same date» (pará. 19 dispositivo). La puesta en práctica de las tareas militares de la IFOR ha sido valorada positivamente aunque acompañada de la crítica de que responde al modelo americano de una «misión de héroes». Véase M. TORRELLI: «Chronique des faits internationaux», *RGDIP*, 1996/2, pp. 480-482.

324. E. KODJO: «Article 53», *La Charte des Nations Unies...*, op. cit., pp. 817-831, pp. 820-821.

«les mesures prises par l'OUA dans l'affaire congolaise l'ont été du propre chef de cette Organisation [l'OUA] avec l'autorisation du Conseil de sécurité»³²⁵.

Si las condiciones del ejercicio por el Consejo de su competencia de utilizar dichos acuerdos y organismos regionales comportara necesariamente la propia iniciativa del Consejo y la obligación de tales acuerdos u organismos de cooperar con él en la aplicación de las medidas coercitivas, no sólo se podría decir que hasta muy recientemente el Consejo no ejerció tal competencia, sino que la práctica más reciente (antigua Yugoslavia y Haití) tampoco ilustra el cumplimiento de esas condiciones. De acuerdo con el artículo 53.1, y otras disposiciones de la Carta, es posible la cooperación entre el Consejo y los acuerdos u organismos regionales, en particular cuando los miembros de éstos son igualmente miembros de la ONU. Pero no interpretamos que la autorización del Consejo deba estar precedida de su propia iniciativa de acción, aun cuando los acuerdos u organismos aparezcan subordinados a él a estos efectos.

Por ello, entendemos que el Consejo de Seguridad se mueve en el marco institucional de la Carta cuando invoca el Capítulo VIII para autorizar a los acuerdos u organismos regionales la adopción de medidas de empleo de la fuerza militar necesarias para hacer efectivas sus decisiones. Así, el Consejo autorizó tales medidas para hacer cumplir sus decisiones en el conflicto de la antigua Yugoslavia [Resoluciones 787 (1992)] y en la crisis de Haití [Resolución 875 (1993)]. No obstante, la práctica del Consejo introduce una nueva dificultad cuando utiliza igualmente los acuerdos u organismos regionales en virtud del Capítulo VII en el conflicto de la antigua Yugoslavia [Resolución 816 (1993)], 836 (1993) y 844 (1993)³²⁶. Dos vías alternativas de interpretación se abren como posibilidades de insertar tales medidas en el marco institucional de la Carta: de un lado, ubicar tal decisión en la sede del artículo 48 de la Carta; de otro, presumir que el Consejo se apoya en el Capítulo VII simplemente para reforzar el carácter coercitivo de las medidas previstas, asumiendo que puede «utilizar» a los acuerdos y organismos regionales en virtud del Capítulo VIII.

325. *Ibid.*, p. 821.

326. La Resolución 1031 (1995), en realidad, no autoriza a la IFOR a adoptar las medidas necesarias, sino que «reconociendo» el derecho de la IFOR a recurrir a la fuerza simplemente recoge los compromisos asumidos en este sentido por las partes en los «Acuerdos de Dayton»; en cambio, sí se dirige una autorización a los Estados miembros para, a requerimiento de IFOR, defenderla o asistirle en el desempeño de su misión.

D. RECAPITULACIÓN: EL CONTROL DEL RECURSO A LA FUERZA EN LA PRÁCTICA RECIENTE DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Una primera consecuencia se deriva del hecho de que el Consejo de Seguridad esté desprovisto de fuerzas armadas puestas permanentemente a su disposición: la provisión de fuerzas armadas y, por tanto, la misma opción del recurso a la fuerza están condicionadas por el ofrecimiento *ad hoc* de las mismas por los Estados y por los términos de ese ofrecimiento. Pero, de mayor transcendencia aún si cabe, en tales circunstancias la ejecución de acciones militares para asegurar la efectividad de las decisiones del Consejo pueden escapar en buena medida al control de la Organización. En el «Suplemento a un Programa de Paz», el Secretario General constata lúcidamente que no dispone, ni tampoco el Consejo, de la capacidad de desplegar, dirigir, comandar y controlar las operaciones coercitivas. De ahí la articulación de las fórmulas de autorización a grupos de Estados miembros, o a los organismos regionales, cuyo papel se ha visto ampliado a partir de 1992.

De entre los componentes del esquema de control que fueron previstos como presupuestos institucionales del sistema, el Comité de Estado Mayor no ha podido correr peor suerte: la Resolución 665 (1990) lo mencionó en su dispositivo, pero fue inoperante en la práctica respecto del embargo a Irak, y, con mayor realismo, descartado en ulteriores resoluciones. Las medidas que pudieran implicar un recurso a la fuerza legitimadas de algún modo por el Consejo para hacer efectivas sus decisiones no siempre se han sometido a su autoridad. La Resolución 678 (1990), en el conflicto de Kuwait, puede considerarse el punto álgido de la descentralización desde la reactivación del sistema institucional: la coalición aliada fue autorizada para llevar a cabo la «Operación Tormenta del Desierto» sin colocarse bajo la autoridad del Consejo ni tan siquiera celebrar consultas con el Secretario General. Posteriormente, sin embargo, con el beneplácito del Consejo y en la medida de sus posibilidades, el Secretario General asume protagonismo, y no sólo en las propuestas relativas a las medidas que son necesarias, sino en relación con la oportunidad de su ejecución y la coordinación de las acciones de los Estados.

Desde entonces, el Consejo ha autorizado a los Estados la adopción de medidas con sumisión expresa a su autoridad³²⁷, y les ha solicitado que con-

327. Por ejemplo, como ya hiciera en la Resolución 665 (1990) en el conflicto de Kuwait, en las Resoluciones 787 (1992), 816 (1993) y 981 (1995) en el conflicto de la antigua Yugoslavia, o en la Resolución 875 (1993) en la crisis de Haití.

sulten con las Naciones Unidas en general³²⁸; más concretamente que se coordinen con el Secretario General, incluso proporcionando informes al Consejo³²⁹, o con el Secretario y las fuerzas de las Naciones Unidas desplegadas sobre el terreno³³⁰.

En la Resolución 1031 (1995), sin embargo, el Consejo se limita a recoger los compromisos asumidos por las partes en los «Acuerdos de Dayton» referentes a una fuerza multinacional (IFOR) bajo comando y control unificado de la Alianza Atlántica, desvinculándose el Consejo del control de las operaciones.

En las autorizaciones del recurso a medidas que implican el recurso a la fuerza extendidas por el Consejo de Seguridad a las fuerzas de las Naciones Unidas desplegadas sobre el terreno, el Secretario General asume funciones administrativas de transmisión de instrucciones del Consejo a la autoridad militar de los contingentes armados, y de delegación de la competencia decisoria del Consejo. Éste a veces ha transferido la responsabilidad operacional a las autoridades de los contingentes a través del Secretario General³³¹ y ha permitido que éste decida las medidas necesarias para hacer efectivas decisiones u objetivos del Consejo³³². En otras ocasiones, además, el Consejo autoriza a la fuerza de Naciones Unidas a adoptar las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza³³³.

Por último, en la Resolución 1101 (1997), relativa a Albania, el Consejo de Seguridad articula un mecanismo de control de las operaciones consistente en un sistema de informes, como mínimo quincenales, que serán proporcionados al Consejo a través del Secretario General, asumiendo aquél el control sustantivo de las operaciones y retornando éste a sus funciones administrativas³³⁴.

328. Resolución 770 (1992), en el conflicto de la antigua Yugoslavia.

329. Resoluciones 787 (1992), en el conflicto de la antigua Yugoslavia; 794 (1992), relativa a Somalia; 929 (1994), relativa a Ruanda; o 940 (1994), sobre la crisis de Haití.

330. Resoluciones 816 (1993), 836 (1993), 844 (1993) y 908 (1993), relativas al conflicto de la antigua Yugoslavia.

331. Por ejemplo, en la Resolución 814 (1993), relativa a Somalia.

332. Por ejemplo, las Resoluciones 814 (1993) y 837 (1993), relativas a la antigua Yugoslavia.

333. Por ejemplo, en las Resoluciones 776 (1992), 836 (1993) y 871 (1993), relativas al conflicto en la antigua Yugoslavia.

334. Pará. 9 dispositivo.

En definitiva, si una manifestación esencial del carácter institucional del sistema es la adopción de decisiones por el Consejo de Seguridad y la adopción de las medidas necesarias para hacer efectivas tales decisiones, la dimensión institucional exige que exista asimismo un control de la Organización sobre la adecuación de dichas medidas a los objetivos prefijados por el Consejo en sus decisiones. La práctica reciente demuestra que, desde la Resolución 678 (1990), la ONU se ha mostrado más sensible al control efectivo del recurso a la fuerza autorizado por el Consejo, componente indispensable para su adecuación al interés común. En las actuales circunstancias, el mando unificado de las fuerzas de Naciones Unidas y la asunción de una función sustantiva por parte del Secretario General, parecen exigencias necesarias y los presupuestos más viables del control institucional.

CONCLUSIONES

La interpretación del diseño establecido en la Carta de las Naciones Unidas en 1945 nos ha proporcionado la primera base argumentativa para tratar de ofrecer una respuesta al interrogante que ha presidido este trabajo. En efecto, las disposiciones de la Carta relativas al sistema de seguridad colectiva constituyen un marco jurídico flexible y al mismo tiempo ambiguo, lo que suscita no pocas dificultades al intérprete de la Carta y de la práctica del Consejo de Seguridad. El esquema, en particular del Capítulo VII, es aparentemente simple, pues a dicha apariencia subyace una gran complejidad. Nos hemos sumergido en ella para llegar a detectar que el esquema de la seguridad colectiva en el Capítulo VII de la Carta responde a dos caracteres: *el carácter institucional y el carácter centralizado de una acción militar; y ello vendrá dado porque, aunque dicha acción se ejecuta por los Estados, se ejerce por el Consejo de Seguridad para hacer efectivas sus decisiones* y, además, *estaría en función de que los planes para el recurso a la fuerza, que el artículo 46 encomienda al Consejo con la ayuda del Comité del Estado Mayor, sean controlados por el Consejo de Seguridad y se conformen a aquella finalidad*, es decir, hacer efectivas las decisiones del Consejo de Seguridad en orden al mantenimiento o restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales. El control constituye de este modo la piedra angular de aquel diseño, de modo que la Carta asegura al órgano ejecutivo una auténtica hegemonía del control de la acción coercitiva respecto de las medidas recomendadas o decididas en el Capítulo VII, control que se diluye o sería de menor grado respecto de las me-

didadas autorizadas por el mismo y llevadas a cabo por acuerdos u organismos regionales previstos en el Capítulo VIII; asimismo el artículo 51 de la Carta asigna al Consejo de Seguridad el control de las medidas tomadas por los Estados en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva.

Ahora bien, el ejercicio de dicha competencia de control se hizo depender en la Carta directamente de la voluntad de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad debido al procedimiento de adopción de decisiones previsto en el artículo 27.3 de la Carta e, indirectamente, de la voluntad de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas en virtud de la prevista concertación de los convenios especiales a que hace mención el artículo 43; en segundo lugar, la legítima defensa, que tiene su razón de ser en el sistema como elemento accesorio de la acción institucional, se podría transformar en el elemento principal si los miembros permanentes obstaculizan el ejercicio por el Consejo de Seguridad de sus funciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Por ello, los efectos de la guerra fría condujeron a que el mecanismo institucional de seguridad colectiva previsto en San Francisco estuvo básicamente ausente de la vida de la Organización de las Naciones Unidas. Las causas de la parálisis fueron esencialmente políticas, dado que la garantía primera de su funcionamiento y condicionante de su eficacia, el entendimiento entre las grandes potencias, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, se reveló pronto como una mera ilusión. En efecto, el equilibrio constitucional de la Carta se alteró en el nuevo marco de las relaciones internacionales, tornando las garantías sobre las cuales debía basarse la coherencia y la eficacia del sistema institucional de seguridad colectiva en condicionantes insuperables para la reacción institucional. El desacuerdo surgido entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad transformaría los condicionantes del sistema de seguridad colectiva en obstáculos prácticamente insalvables, sobre todo, para el recurso institucionalizado de la fuerza. Desde un principio, las grandes potencias no lograron un acuerdo sobre las modalidades de los convenios especiales contemplados en el artículo 43, despuntando así una de las primeras manifestaciones de la guerra fría. En ausencia de la iniciativa del Consejo de Seguridad, esos convenios especiales ni han sido negociados, ni firmados, ni ratificados, y, por tanto, no existe el soporte militar que asegure, o al menos posibilite, el funcionamiento pleno e íntegro del sistema.

Así, la incapacidad del Consejo de Seguridad para el desempeño de sus funciones en orden a cumplir la responsabilidad que le confieren los miembros de las Naciones Unidas, supuso un desequilibrio en el diseño de la Carta en



favor de soluciones descentralizadas -o en todo caso relativamente descentralizadas- y, por tanto, una quiebra del sistema de seguridad colectiva, llegándose en último extremo a poner en cuestión la prohibición misma del recurso a la fuerza (art. 2.4), de un lado, y, de otro, convirtiéndose la legítima defensa en una justificación general de la aspiración de los Estados a conservar (o recuperar) sus competencias discrecionales para recurrir lícitamente al uso de la fuerza. En particular, la inexistencia de los convenios especiales del artículo 43 tuvo dos consecuencias importantes: en primer lugar, privó al Consejo de su poder decisorio y, en las raras veces que se pronunció en este ámbito, impulsó a que lo hiciera mediante recomendaciones, como en las Resoluciones 84 (1950), de 7 de julio, sobre la intervención en Corea, o 221 (1966), de 9 de abril, sobre el uso de la fuerza por Reino Unido en Beira. En segundo lugar, llevó a la sustitución durante la guerra fría del sistema de seguridad colectiva institucionalizado y universal, basado en contingentes armados puestos a disposición del Consejo de Seguridad, por un sistema basado en alianzas militares creadas al amparo de la legítima defensa colectiva.

La parálisis del Consejo tuvo su reflejo en dos desarrollos de la práctica: por una parte, se pretendió poner en cuestión la «exclusividad» del Consejo en la activación de la acción institucional, desplazando el centro de gravedad del sistema desde el Consejo de Seguridad a la Asamblea General. De acuerdo con la Resolución 377 (V) de la Asamblea General, el no desempeño por el Consejo de Seguridad de sus funciones permitiría la acción de la Asamblea General, a la que la Carta otorga también competencias en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La acción de las Naciones Unidas se desvió entonces hacia las denominadas «operaciones para el mantenimiento de la paz», experiencia que -amén de encontrar una difícil fundamentación jurídica en la Carta- no hizo más que profundizar la ruptura del equilibrio institucional de las Naciones Unidas a raíz de las competencias asumidas por la Asamblea en detrimento del Consejo. Sólo el compromiso político entre las grandes potencias consolidaría esta función de las Naciones Unidas surgida al margen de las previsiones constitucionales.

Por otra parte, también se rompió el engarce entre la legítima defensa y la acción institucional diseñado en la Carta, pretendiéndose el desdibujamiento de las condiciones de aplicación de la legítima defensa, pues el artículo 51 fue desplazado de su contexto.

De otro lado, la legítima defensa ha demostrado su naturaleza expansiva en el marco de las reglas de enfrentamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz.

En la práctica internacional entre 1945 y 1989, ni la Asamblea General se ha visto completamente despojada de competencias para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales ni la acción institucional del Capítulo VII ha sido dejado de utilizar. La Asamblea retuvo en la práctica algunas competencias para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en particular el poder determinar la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, y recomendar sanciones económicas, poderes que la Carta parece otorgar exclusivamente al Consejo de Seguridad pero mediante los que la Asamblea General intenta presionar al Consejo o, en último extremo, recomendar a los Estados miembros a adoptar esas sanciones. En cuanto al Consejo de Seguridad, también las posibilidades reales de acción de las Naciones Unidas se han diversificado, no reduciéndose en modo alguno a las operaciones de mantenimiento de la paz y marginando completamente el sistema de seguridad colectiva. Excepcionalmente, eso sí, a la vista de los sucesos acaecidos desde 1945 hasta el fin de la guerra fría, el Consejo de Seguridad puso en funcionamiento en diversas ocasiones el Capítulo VII de la Carta, no siempre procediendo a constatar expresamente la existencia de alguna de las situaciones del artículo 39: así, adoptó en numerosas situaciones medidas provisionales de acuerdo con el artículo 40.

Además de recomendar ciertas sanciones económicas, también decidió sanciones de las previstas en el artículo 41 de la Carta, aunque sólo en dos situaciones relativas a la descolonización y al *apartheid*: así, respecto de una entidad política que no era un Estado miembro de la ONU (Rodesia del Sur), y respecto de la R. de Sudáfrica, primeras sanciones que se impusieron a un Estado miembro de la Organización. Desde 1945 hasta 1990, sólo la intervención en la guerra de Corea (1950), recomendación del Consejo de Seguridad que se adoptó por la ausencia de la URSS, y la acción encomendada al Reino Unido en Beira (1966) pueden catalogarse como acciones coercitivas de carácter militar en las que intervino activamente el Consejo de Seguridad, aunque su fundamentación en el artículo 42 de la Carta es ciertamente discutible.

Entre 1945 y 1989, la noción de legítima defensa en Derecho Internacional contemporáneo ha evolucionado. Este período se ha caracterizado por las invocaciones extensivas que respecto de ella se han formulado: así, un sector de la práctica muestra, en efecto, que los Estados han invocado la legítima defensa frente a amenazas de uso de la fuerza, o bien para intervenir con el fin de proteger a sus nacionales en el extranjero; y también que en otros casos se invoca la existencia de una agresión armada, ya sea sin reunir los criterios de la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General sobre la Definición de la



agresión, ya sea para justificar actos con finalidad aflictiva. También en dicho marco de las relaciones internacionales, la tensión Este-Oeste favoreció la creación de acuerdos regionales de defensa mutua destinados a poner en práctica la legítima defensa colectiva.

La evolución de la noción y condiciones de aplicación de la legítima defensa no se ha producido en el sentido buscado por ciertos grupos de Estados, pero la práctica internacional, sin duda, ha dejado sentir sus efectos en la regulación contemporánea de dicha institución. Así, resulta que la caracterización actual de la legítima defensa, como confirma la CIJ en el caso *Nicaragua /EE.UU.*, aún desde una perspectiva restrictiva, acoge una figura más amplia que la establecida en 1945. Por lo que respecta a su presupuesto, se acepta generalmente que puede ejercerse en supuestos de «ataque armado» que desborden el sentido del artículo 51 y, no obstante, se contemplan en la Resolución 3314 (XXIX), que contiene la Definición de la Agresión.

En nuestros días el Capítulo VII despierta de un prolongado letargo y el entendimiento entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ha permitido la reactivación del sistema de seguridad colectiva; pero, cuando ha sido necesario recurrir a la fuerza, esa reactivación ha requerido proseguir la adaptación del sistema y la articulación de alternativas al artículo 43. El artículo 41, por el contrario, ofrecía desde un principio al Consejo unas posibilidades para mantener la paz y la seguridad internacionales más en consonancia con la voluntad y disposición de los Estados, de modo que la reactivación del sistema de seguridad colectiva ciertamente se ajusta con exactitud a lo estipulado en 1945 cuando el Consejo de Seguridad decide adoptar sanciones económicas -incluido el control o seguimiento por el Consejo de Seguridad del cumplimiento de las medidas por los Estados-, si bien el poder sancionador del Consejo debe contrapesarse con el control político de la Asamblea General y el control jurídico de la CIJ para evitar las desviaciones de poder.

Después de 1989, el entendimiento entre los Estados miembros del Consejo de Seguridad, donde Rusia ha sucedido a la extinta URSS como miembro permanente, ha permitido reactivar el funcionamiento del sistema de seguridad colectiva; la invasión de Kuwait por Irak puso de manifiesto las posibilidades de acción de la ONU tras la distensión. La institucionalización del sistema sigue siendo tributaria de la falta de voluntad de los Estados, y principalmente de los miembros permanentes del Consejo, para poner en pie las fuerzas armadas de las Naciones Unidas previstas en los artículos 43 a 47 de la Carta. Por otra parte, la posguerra fría está caracterizándose por una multiplicación de los conflictos, internacionales pero sobre todo internos, que supera el relativo

entendimiento de las Grandes Potencias y, en consecuencia, desborda la capacidad de las Naciones Unidas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Por ello, en las medidas adoptadas los diferentes conflictos o situaciones que de alguna forma han estado o están en la agenda de la ONU (en particular, el conflicto surgido a raíz de la invasión de Kuwait por Irak, en la ex Yugoslavia, en Somalia, en Haití, en Ruanda, en Zaire o en Albania) *la reacción oscila entre lo descentralizado y lo institucionalizado cuando ha parecido necesario recurrir a la fuerza*, si bien han proliferado igualmente nuevas operaciones de mantenimiento de la paz que prosiguen las iniciativas de amortiguación de las crisis internacionales e, incluso, acometen nuevas experiencias de pacificación de conflictos internos.

La Resolución 678 (1990) ha supuesto que el Consejo se ha servido del derecho de legítima defensa colectiva como instrumento de la seguridad colectiva, apareciendo la legítima defensa del artículo 51 como una modalidad de ésta, función no contemplada en el sistema originalmente concebido en 1945. Con ello se ha producido una reconversión de la figura tradicional de la legítima defensa. Posteriormente, el Consejo de Seguridad también ha considerado necesario el recurso a la fuerza por los Estados para facilitar el suministro de ayuda humanitaria y proteger a poblaciones civiles víctimas de conflictos armados; en ausencia de un Comité de Estado Mayor operativo, con el beneplácito del Consejo de Seguridad es el Secretario General quien asume en este contexto un destacable protagonismo en las propuestas relativas a las medidas que son necesarias, la oportunidad de su ejecución y la coordinación de las acciones de los Estados, como por ejemplo, en el conflicto de la antigua Yugoslavia.

La autorización del recurso a la fuerza ha sido también extendida a las fuerzas de las Naciones Unidas. Ello ha conducido a que la legítima defensa de los «cascos azules» haya experimentado nuevos desarrollos en la acción de las Naciones Unidas en el marco del sistema de seguridad colectiva: así, *actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta*, el Consejo de Seguridad ha autorizado expresamente en diversos supuestos a los *contingentes armados de las Naciones Unidas* integrantes de una operación de mantenimiento de paz a recurrir a la fuerza para cumplir su mandato y en legítima defensa. La legítima defensa se presenta así como instrumento coercitivo del que se sirve el Consejo, y deja de aparecer como un recurso a disposición exclusivamente de los Estados y de limitarse a ser una hipótesis más bien teórica contemplada en las reglas de enfrentamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, tradicionales y no tradicionales, desarrolladas hasta este momento. El primer



precedente se produce respecto de la situación en Somalia, en virtud de la Resolución 814 (1993), y a éste han seguido la Resolución 837 (1993), y respecto de la situación en la antigua Yugoslavia, las Resoluciones 836 (1993) y 871 (1993). Dichas resoluciones culminan una evolución, perceptible desde el período anterior, tendente al reforzamiento de los medios de acción de las fuerzas de las Naciones Unidas, cuya novedad reside en la formulación expresa de las reglas sobre el recurso a la fuerza en tanto que medida coercitiva asignada a los «cascos azules».

En definitiva, con los nuevos datos de la práctica más reciente, podemos contrastar nuestras conclusiones sobre el recurso a la fuerza «posible» por y en el seno de la ONU, con la valoración que FREUDENSCHUSS extrae del análisis de la actuación del Consejo de Seguridad, y de los Estados y contingentes puestos al servicio de Naciones Unidas, en Irak, la antigua Yugoslavia, Somalia, Haití y Ruanda³³⁵. Para este autor, por lo general, las «autorizaciones» para el recurso a la fuerza extendidas por el Consejo de Seguridad son todo lo que podemos esperar del Consejo en las presentes circunstancias y, si nos empeñamos en una lectura exigente del Capítulo VII de la Carta, el sistema de seguridad colectiva está destinado a permanecer como «papel mojado»³³⁶. La diversidad de situaciones a que se ha enfrentado y con las que se sigue enfrentando la ONU, y la actitud de los Estados en relación al Capítulo VII, nos impide compartir plenamente esta valoración. Los Estados han mostrado ciertamente un gran desapego de los presupuestos institucionales del Capítulo VII en el contexto de conflictos interestatales. Pero en el contexto de conflictos internos se dan las posibilidades para una acción militar más apegada a los supuestos institucionales, en particular a cargo de las fuerzas de las Naciones Unidas desplegadas tras las «operaciones puente», mostrando una vez más el potencial de la Carta en la diversificación de los medios a disposición de la Organización.

Estamos de acuerdo con la conclusión a que llega FREUDENSCHUSS:

«a new instrument has been created out of the need to fill the gap between the invocation of an inapplicable or inopportune right to collective self-defence and the unwanted application of the system of collective security».

335. H. FREUDENSCHUSS: «Between Unilateralism and Collective Security...», *op. cit.*, p. 492 ss.

336. *Ibidem*, pp. 492-493.

Esta nueva alternativa se viene a sumar e integrar con aquellas otras que previamente se habían consagrado en el período de 1945 a 1989. Pero, a diferencia de lo que constata este autor³³⁷, la disminución de las autorizaciones extendidas por el Consejo de Seguridad afecta únicamente a las acciones militares que, en la práctica, escapan al control del Consejo. Por el contrario, siguen incrementándose las autorizaciones, en virtud del Capítulo VII o del Capítulo VIII, a los Estados o grupos de Estados y a las fuerzas de las Naciones Unidas, sometidas al control de la Organización.

De entre los diversos aspectos jurídicos y políticos destacados por FREUDENSCHUSS³³⁸ podemos concluir lo siguiente. Entre los aspectos jurídicos apreciamos, en primer lugar, que algunas de las distinciones clásicas en el marco del Capítulo VII (por ejemplo, la distinción entre recomendaciones y decisiones) no es que sean hoy puramente académicas, y que en la *opinio juris* de los Estados no tengan mayor trascendencia, sino que en la práctica del Consejo siempre se han desdibujado las fronteras entre una y otra. Además, es necesario analizar la *opinio juris* de los Estados en función de otros elementos a que hacen referencia las resoluciones del Consejo (incluida la llamada expresa del Consejo sobre la obligatoriedad de las medidas decididas). En segundo lugar, compartimos como presupuesto mínimo que, en ausencia de los convenios del artículo 43, *sólo el control por Naciones Unidas puede permitir encuadrar el recurso a la fuerza en el artículo 42 de la Carta*. Por último, se añade que, aunque poco conforme con la letra de la Carta, la práctica reciente del Consejo de Seguridad responde a una necesidad y, en tanto que sustituye la reacciones unilaterales por mecanismos multilaterales de aplicación coercitiva del Derecho Internacional, puede considerarse conforme con el espíritu de la Carta. Pensamos que la letra de la Carta ofrece más posibilidades de las que un primer análisis podría revelar. Otras lecturas del Capítulo VII, en el contexto de otras disposiciones de la Carta (por ejemplo, el art. 1.1 o el art. 24), llevan a desmitificar la coherencia del Capítulo VII como un todo homogéneo.

Entre los aspectos políticos, en primer lugar, es posible inferir una vez más que, a pesar de las referencias al control del recurso a la fuerza por las Naciones Unidas que encontramos en el texto de las resoluciones, cuando los Estados ponen fuerzas armadas a disposición del Consejo, esos Estados son

337. «[H]and in hand with rather unexpected increase in the number of such authorizations granted by the Security Council went a significant decline in their actual use. It is safe to say that after the overwhelming use made of this instrument in the Gulf, only the authority granted first to UNITAF and then to UNOSOM II in Somalia were ever applied in practice» (*ibid.*, p. 522).

338. *Ibidem*, pp. 522-531.

reticentes a renunciar a su capacidad última de decisión. Esto plantea las posibilidades operativas del Comité de Estado Mayor únicamente en relación con los acuerdos u organismos regionales (como la OTAN)³³⁹ y a través de los subcomités regionales del artículo 47.4 de la Carta. En segundo lugar, al tiempo que es deseable que el Consejo de Seguridad sea percibido como una instancia legítima³⁴⁰, parece necesario el «liderazgo» de uno o varios Estados³⁴¹, un liderazgo que no le es permitido al Secretario General³⁴². En tercer lugar, se puede apreciar que el Consejo puede servir de instrumento para la cooperación de los Estados y la coordinación de sus intereses nacionales, y ese servicio puede reportar beneficios a la comunidad internacional en tanto esperamos la realización del mito de la seguridad colectiva.

Las deficiencias y desviaciones del modelo de seguridad colectiva diseñado en San Francisco y contenido en la Carta de las Naciones Unidas, en definitiva, plantean cómo responder a los nuevos desafíos en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas y, en particular, del funcionamiento del Consejo de Seguridad³⁴³. En palabras de PUREZA

«a substituição da resposta unilateral pela resposta institucional não é, porém, por si só suficiente. Porque a resposta institucional pode não ser mais do que uma camuflagem de uma resposta unilateral»³⁴⁴;

339. O. SCHACTER: «Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations», en Lori Fisler Damrosch & David J. Scheffer (eds.): *Law and Force in the New International Order*, Westview Press, Boulder 1991, pp. 65-93, en particular 71-74 y 86-89.

340. Annemie SCHAUS: «La légitimité du Conseil de sécurité», en Alain Daems, Patricio Nolasco, Olivier Paye, A. Schaus, Michel Vincineau: *A la recherche du nouvel ordre mondial - II. L'ONU: mutations et défis*, Ed. Complexe, Bruxelles 1993, pp. 9-42.

341. P. NOLASCO: «Quel leadership pour quel ordre mondial?», en A. Daems et al.: *A la recherche du nouvel ordre mondial - II...*, op. cit., pp. 151-171.

342. A. DAEMS: «Le Secrétaire général entre le marteau des intérêts nationaux et l'enclume des objectifs de la Charte: enjeux d'une réforme inévitable», en A. DAEMS ET AL.: *A la recherche du nouvel ordre mondial - II...*, op. cit., pp. 43-91.

343. Sobre este punto, véanse las contribuciones de eminentes juristas al Coloquio auspiciado por la Academia de Derecho Internacional de La Haya y preparado por R.-J. Dupuy, y que se celebró en La Haya entre los días 21 y 23 de julio de 1992, publicadas por R.-J. DUPUY (ed.): *Le développement du rôle du Conseil de sécurité/The Development of the Role of the Security Council*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1993.

344. J.M. PUREZA: «Novos contornos da manutenção da paz e reforma institucional das Nações Unidas», *Nações Unidas*, nº 31 janeiro 1995, pp. 1-7, p. 7.

para el Profesor de la Universidad de Coimbra, esos desafíos deben encontrar una respuesta común: el reforzamiento de la Organización. Y, en este sentido, en primer lugar, que el Consejo de Seguridad funcione efectivamente como un órgano colegiado y no como una formalidad plenaria para la ratificación de los compromisos asumidos previa y discretamente por los miembros permanentes³⁴⁵; en segundo lugar, como apunta igualmente CARRILLO SALCEDO³⁴⁶, es necesario respetar los equilibrios constitucionales establecidos en la Carta para que la relación de poder que subyace al sistema de seguridad colectiva no se deslize hacia un ejercicio arbitrario de ese poder (con todo lo que conlleva de pérdida de legitimidad para el sistema que el Consejo siga una política de «doble rasero»). Esto pasa prioritariamente porque el Consejo quede sujeto a los criterios objetivos del Derecho Internacional y de la Carta de las Naciones Unidas³⁴⁷ y por la institucionalización de formas de control político y jurídico de la actuación del Consejo de Seguridad³⁴⁸.

345. En particular, F. DELON: «Le rôle joué par les membres permanents dans l'action du Conseil de sécurité», en R.-J. DUPUY (ed.): *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, op. cit., pp. 349-374; y L.B. SOHN: «Modernizing the Structure and Procedure of the Security Council», *ibid.*, pp. 385-397.

346. J.A. CARRILLO SALCEDO: «El mantenimiento de la paz en un mundo cambiante y convulsionado: ¿responsabilidad de las Naciones Unidas o de las Grandes Potencias?, mimeo, Sevilla 1994, p. 16; y «El Consejo de Seguridad en el horizonte del 50º Aniversario de las N.U.», op. cit., pp. 40-41.

347. *Ibidem*, p. 41.

348. J. M. PUREZA: «Novos contornos da manutenção da paz e reforma institucional das Nações Unidas», op. cit., p. 7.